МЕ
60
В.54
Витте С.Ю.
По поводу
непреложн....
Спб, 1914г.

…рафъ С. Ю. Витте.

Библиот…
№

МЕ
60
В 54

ПО ПОВОДУ НЕПРЕЛОЖНОСТИ ЗАКОНОВЪ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1914.

ME
60
B54

Графъ С. Ю. Витте.

1-е Отделение Исторической Секции
БИБЛИОТЕКА
№ 1168/14

1-е Отделение Исторической Секции
БИБЛИОТЕКА
№ 1003/10

ПО ПОВОДУ НЕПРЕЛОЖНОСТИ ЗАКОНОВЪ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ.

ОБЪЕДИНЕНИЕ
1469/19
БИБЛИОТЕКА
И. К. П.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1914.

Типографія Акц. Общ. Брокгаузъ-Ефронъ. Спб. Прачешный, пер. № 6.

Оглавленіе.

Стр.

Предисловіе . . . . . I—IV

Записка:

Предварительная поправка 1

Возвращеніе къ первоначальной темѣ разномыслія 8

Доводы записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ 16

Система мѣстнаго управленія должна быть однородна съ общимъ политическимъ строемъ государства 17

Органы самоуправленія и органы бюрократическіе совершенно разнородны, одни другимъ противоположны 21

Наука права, а равно исторія конституціонныхъ хартій подтверждаютъ связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ 28

Уроки исторіи Запада поучительны для Россіи и для ея государственныхъ дѣятелей 44

Россія, въ ея настоящемъ и прошломъ, есть страна по преимуществу административной централизаціи 48

Условія, при которыхъ возникло Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. и основныя начала этого послѣдняго 63

Отношеніе Правительства къ земству; послѣдовательное стѣсненіе дѣятельности земскихъ учрежденій и ограниченіе ихъ компетенціи 79

Отношеніе земства къ Правительству и его конституціонная тенденція . . 93

Вопросъ о преобразованіи земствъ къ началу 80-хъ годовъ. «Новая эра» . 108

Положеніе вопроса о земской реформѣ послѣ 1 марта 1881 г. 119

Мѣры, принятыя по отношенію къ земствамъ въ первое время царствованія Императора Александра III. Неудавшаяся попытка создать «самоуправляющуюся мѣстно землю съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ» 126

Мѣры, принятыя графомъ Толстымъ по отношенію къ земствамъ. Усиленіе правительственной власти. Реформа 1890 г. и ея значеніе 136

Положеніе 1890 г. не объединило земской дѣятельности и не сдѣлало изъ земствъ послушнаго орудія государственной власти 147

Стр.

Съ изданіемъ Положенія 1890 г. не исчезло недовѣріе къ земству. Земскія ходатайства и ихъ судьба 152

Законъ 1890 г. не оказалъ благотворнаго вліянія на земскую дѣятельность . 156

Политическая тенденція не исчезла и въ обновленномъ земствѣ 164

«Мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ цѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія», клонятся къ полному упраздненію жизни земства 170

Введеніе земскихъ учрежденій на окраинахъ и, въ особенности, въ Западномъ краѣ не оправдывается политическими соображеніями 178

Необходимость коренной реформы мѣстнаго управленія по одному общему плану 184

Заключеніе 195

Приложенія:

Справка I. Краткій обзоръ литературы по вопросу о связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ 215

Справка II. Связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ въ Западной Европѣ 267

Справка III. Выборныя учрежденія въ Россіи до введенія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. 307

Справка IV. Сравненіе бюджетовъ губерній земскихъ и не-земскихъ . . 327

Дополнительная краткая справка о дальнѣйшемъ ходѣ земскаго движенія до манифеста 17 октября 1905 года 341

Письмо А. С. Суворина 369

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Въ концѣ 80-хъ годовъ прошлаго столѣтія былъ возбужденъ вопросъ объ устройствѣ земствъ въ тѣхъ окраинахъ, въ которыхъ они не были введены. Между бывшимъ въ то время Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и мною, занимавшимъ постъ Министра Финансовъ, обнаружилось разномыслiе въ оцѣнкѣ историческаго значенія мѣстнаго общественнаго самоуправленія въ общемъ государственномъ строѣ. Разномыслiе это толкнуло меня на составленіе записки, которая, конечно, не предназначалась для печати. Тѣмъ не менѣе, она появилась въ печати въ 1901 году сперва нелегально въ Штутгартѣ, подъ заглавіемъ „Самодержавіе и земство“, съ такимъ наивнымъ откровеніемъ въ предисловіи: „Должны предупредить читателя, что намъ попалъ въ руки не безупречный списокъ съ этого чрезвычайно тщательно скрываемаго документа, списокъ, который намъ пришлось подвергнуть обработкѣ“ по догадкамъ. Затѣмъ черезъ семь лѣтъ, въ 1908 году, записка появилась въ печати уже легально въ С.-Петербургѣ подъ тѣмъ же заглавіемъ, хотя безъ моего вѣдома и согласія, съ предисловіемъ нѣкоего анонима „Череванина“, повидимому, принадлежащаго къ тому же лагерю людей, какъ и издатель перваго изданія, которые временно потеряли равновѣсіе подъ вліяніемъ политическаго циклона, нагрянувшаго на Россію въ началѣ 1900-хъ годовъ и до сихъ поръ еще окончательно ея не миновавшаго. Такъ какъ сказанная записка, такимъ образомъ, сдѣлалась достояніемъ читающей публики въ не совсѣмъ точномъ и не полномъ

видѣ, то я согласился теперь издать ее путемъ корректнымъ, въ полномъ видѣ и съ двумя новыми добавленіями. Первое (Дополнительная краткая справка о дальнѣйшемъ ходѣ земскаго движенія до манифеста 17 октября 1905 года)—имѣетъ цѣлью выяснить, что дальнѣйшія событія, послѣ времени составленія записки, до 17-го октября 1905 года подтверждаютъ общую идею, въ ней проводимую. Второе—письмо ко мнѣ покойнаго А. С. Суворина. По поводу моей записки я въ свое время получилъ нѣсколько писемъ отъ лицъ, имѣвшихъ возможность съ нею ознакомиться; изъ нихъ письмо А. С. Суворина заслуживаетъ вниманія, какъ исходящее отъ человѣка особливо даровитаго, хотя преимущественно талантливаго публициста, т.-е. человѣка, не имѣющаго претензіи направлять событія, но ярко отражать ихъ, точно въ зеркалѣ, такъ какъ они представляются, въ данный моментъ, значительной части общества.

Перехожу теперь къ нѣкоторымъ разъясненіямъ по существу.

У меня есть большой пріятель, знаменитый ученый И. И. Мечниковъ. Какъ-то разъ мы съ нимъ бесѣдовали о значеніи наукъ вообще и не вполнѣ сходились въ оцѣнкѣ наукъ, изучающихъ физическую природу вселенной, и наукъ, касающихся государственно-общественной жизни человѣчества. Всемірно извѣстный натуралистъ склоненъ придавать несравненно большее значеніе законамъ наукъ природы, какъ представляющимъ истины постоянныя, и весьма сомнительно относиться къ положеніямъ наукъ общественныхъ, какъ истинамъ шаткимъ и мѣняющимся. Я съ своей стороны думаю, что на свѣтѣ нѣтъ ничего вѣчнаго. Никто не могъ бы доказать, что тѣ начала мірозданія, которыя признаются какъ бы незыблемыми, дѣйствительно таковы. Двигалась ли земля вокругъ своей оси и вокругъ солнца, скажемъ, три милліона лѣтъ тому назадъ, именно по тѣмъ же математическимъ формуламъ, по которымъ это движеніе со-

вершается нынѣ?.. Законы государственнаго и общественнаго устройства, конечно, несравненно болѣе измѣняющіеся, нежели законы устройства вселенной, но, тѣмъ не менѣе, они существуютъ и человѣчество въ данное время имъ подчиняется. Такимъ образомъ, является не столько разность въ существѣ значенія тѣхъ или другихъ законовъ, сколько громадное различіе въ ихъ долговѣчности. Существуетъ несомнѣнный законъ государственной жизни человѣчества, въ силу котораго постепенное развитіе мѣстнаго самоуправленія неизбѣжно ведетъ къ государственному центральному самоуправленію. Въ силу тѣхъ же причинъ, которыя обусловливаютъ существованіе такого закона, если центральное самоуправленіе устанавливается ранѣе окончательнаго развитія мѣстнаго, то оно старается въ возможно полномъ размѣрѣ развить послѣднее. Это мы нынѣ наблюдаемъ, напримѣръ, у насъ: спѣшное стремленіе ко введенію земскихъ и городскихъ самоуправленій тамъ, гдѣ ихъ не было, борьба Государственной Думы съ Государственнымъ Совѣтомъ за введеніе волостного земства. Моя записка имѣла въ виду, въ силу этого закона государственнаго бытія, выяснить несоотвѣтствіе и ненормальность принципа земскаго самоуправленія, но, конечно, самоуправленія настоящаго, съ принципомъ неограниченнаго самодержавія.

Послѣдующія послѣ составленія сказанной записки событія подтвердили съ особою яркостью другой законъ государственнаго устроительства. Несчастныя войны быстро ускоряютъ въ государствѣ расширеніе объема самоуправленія, т.-е. власти большинства и даже толпы. Въ подтвержденіе этого закона можно привести много примѣровъ. Севастопольская война и введеніе земскаго и городского самоуправленія въ Россіи. Франко-Прусская война и переходъ французской монархіи къ республикѣ съ громаднымъ расширеніемъ началъ самоуправленія. Русско-Японская война и манифестъ 17-го октября 1905 года... Теперь еще не

настало время писать безпристрастную исторію событій, связанныхъ съ появленіемъ сего историческаго манифеста. Всѣ документы, выясняющіе эту эпоху, находятся еще подъ замками, въ ожиданіи смерти ихъ собственниковъ. Но не подлежитъ сомнѣнію, что если бы ни эта война, то переходъ отъ неограниченнаго Самодержавія къ принципамъ, провозглашеннымъ 17-го октября, былъ бы тогда невозможенъ. Если бы это въ будущемъ и случилось, то для сего потребовалось бы десятки лѣтъ...

Въ заключеніе, печатая настоящую записку подъ заглавіемъ „По поводу непреложности законовъ государственной жизни“, я не могу не вспомнить моихъ сотрудниковъ по составленію ея: прежде и больше всего А. И. Путилова и затѣмъ Н. Н. Кутлера. Въ работѣ этой мнѣ также помогалъ и покойный профессоръ П. П. Цитовичъ. Я еще долженъ оговориться, что лица эти, исполняя талантливо и усердно по долгу службы мои предначертанія, выражали исключительно мои взгляды и мысли. Пользуюсь случаемъ принести сказаннымъ моимъ бывшимъ сослуживцамъ сердечную благодарность.

Графъ Витте.

С.-Петербургъ, 26 февраля 1914 г.

Предварительная поправка.

Предположеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ о введеніи Земскихъ Учрежденій въ Западномъ краѣ вызвало между нами обмѣнъ мнѣній по вопросу о политическомъ значеніи этихъ учрежденій въ системѣ нашего государственнаго управленія, при чемъ Министръ явился защитникомъ земствъ и сторонникомъ возможно широкаго распространенія ихъ дѣятельности, мнѣ же въ обществѣ, куда проникли слухи о нашемъ принципіальномъ разногласіи по указанному вопросу, приписывается предположеніе о полномъ упраздненіи земства и замѣнѣ его строго-бюрократическими учрежденіями. Такому опредѣленію высказаннаго мною убѣжденія много также способствовала распространенная въ публикѣ копія со всеподданнѣйшаго доклада моего по вопросу о расходахъ на народныя училища [1]).

---

[1]) Докладъ этотъ слѣдующаго содержанія:

М. Ф.

ДЕПАРТАМЕНТЪ ГОСУДАРСТВЕННАГО КАЗНАЧЕЙСТВА.

По вопросу о расходѣ на народныя училища.

На подлинномъ рукою Министра Финансовъ написано:

„Высочайшее соизволеніе послѣдовало 12 февраля 1899 г.—С.-Петербургъ“.

Рядъ мѣропріятій, предпринятыхъ по Высочайшимъ указаніямъ въ Бозѣ почивающаго Государя Императора Александра III и Вашего Императорскаго Величества, несомнѣнно упрочилъ наше финансовое положеніе. На ряду съ этимъ, относительно наиболѣе обременительныхъ для государственнаго казначейства расходовъ Военнаго и Морского вѣдомствъ можно имѣть увѣренность, что расходы эти не превысятъ въ теченіе ближайшихъ лѣтъ тѣхъ предѣловъ, которые опредѣлены для нихъ установленными съ Высочайшаго Вашего Величества соизволенія нормальными бюджетами. Все это даетъ Министру Финансовъ возможность,— если сказанная увѣренность не окажется тщетною,—озаботиться обращеніемъ средствъ, которыми можетъ располагать государственное казначейство, на другія, наиболѣе назрѣвшія, государственныя потребности. Въ этомъ отношеніи, слѣдуя Высочайшимъ указаніямъ Вашего Величества, Министръ Финансовъ не можетъ не поставить на первую очередь потребностей народнаго образованія и, въ частности, наиболѣе нуждающагося въ распространеніи начальнаго обученія.

Такъ какъ указанная формулировка нашихъ мнѣній, на мой взглядъ, не вполнѣ соотвѣтствуетъ ихъ сущности, то прежде всего я считаю необходимымъ въ самыхъ краткихъ чертахъ напомнить ходъ дѣла и содержаніе нашихъ записокъ.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ извѣстно, что ни общаго вопроса о политическомъ значеніи земскихъ учрежденій, ни, въ частности, вопроса объ изъятіи изъ вѣдѣнія ихъ народнаго образованія по собственному

Дѣло начальнаго народнаго образованія находится у насъ на попеченіи собственно двухъ вѣдомствъ: Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія, такъ какъ состоящія въ распоряженіи другихъ вѣдомствъ спеціальныя низшія училища весьма немногочисленны и въ смыслѣ общаго начальнаго образованія народа не имѣютъ серьезнаго значенія.

Въ дополненіе къ пожертвованіямъ и другимъ частнымъ источникамъ, изъ суммъ государственнаго казначейства ассигнуется по смѣтѣ Святѣйшаго Синода на содержаніе церковно-приходскихъ школъ и школъ грамоты, а равно и на надзоръ за этими школами, 4.953.841 руб. Къ этой суммѣ, по моему предварительному соглашенію съ Оберъ-Прокуроромъ Святѣйшаго Синода, предположено добавить съ 1-го января 1900 года 1.800.000 руб. По смѣтѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія на приходскія и начальныя народныя училища, на учительскія семинаріи, приготовляющія учителей для народныхъ школъ, и на надзоръ за народными училищами ассигнуется 4.402.836 руб. Къ этимъ же ассигнованіямъ нужно причислить около 1.200.000 руб., которые расходуются на начальныя народныя училища изъ состоящихъ въ непосредственномъ распоряженіи правительства земскихъ сборовъ тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ не введены земскія учрежденія. Но кромѣ всѣхъ этихъ суммъ, расходуемыхъ по непосредственнымъ распоряженіямъ правительственныхъ учрежденій, начальныя народныя училища содержатся также и на земскія средства. На этотъ предметъ изъ земскихъ сборовъ расходуется около 7 милліоновъ рублей. Суммы эти расходуются по распоряженіямъ земскихъ учрежденій, но такъ какъ всѣ земскіе расходы производятся на счетъ сборовъ, взимаемыхъ съ того же населенія, то всякое излишнее земское обложеніе настолько же лишаетъ правительство возможности пользоваться платежными силами населенія, какъ источникомъ государственныхъ доходовъ. Въ виду этого нѣтъ основанія полагать, что обращеніе на дѣло начальнаго народнаго образованія взимаемыхъ земскими учрежденіями сборовъ въ чемъ либо облегчаетъ задачи правительства, такъ какъ, будучи взимаемы съ одного и того же населенія, суммы, расходуемыя по смѣтамъ Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія, по существу не отличаются отъ суммъ, расходуемыхъ по распоряженіямъ земскихъ учрежденій.

При существующемъ строѣ земскаго хозяйства, со стороны земскихъ учрежденій вполнѣ понятно желаніе перелагать на государственное казначейство тѣ или другіе изъ лежащихъ на нихъ обязательныхъ расходовъ. Но такое переложеніе, какъ показываетъ практика, не бываетъ сопряжено съ облегченіемъ населенія, такъ какъ, освободившись отъ извѣстныхъ расходовъ, земскія учрежденія тотчасъ же обращаютъ оставшіяся свободными суммы на другія потребности, а въ томъ числѣ и на открытіе новыхъ училищъ. Въ примѣненіи къ земскимъ расходамъ на содержаніе учебныхъ заведеній, не разъ возникавшій вопросъ, не слѣдуетъ ли принять на государственное казначейство всѣ эти расходы, конечно, безъ особаго затрудненія могъ бы быть разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, но лишь при условіи или передачи соотвѣтствующихъ сборовъ въ пользу казны, или обязательнаго снятія соотвѣтствующей суммы съ населенія, такъ

почину я не возбуждалъ. Вопросъ о сосредоточеніи дѣла народнаго образованія въ рукахъ Правительства поднятъ былъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ въ представленной Государю Императору 5 Ноября 1897 г. всеподданнѣйшей запискѣ. Записка была передана на обсужденіе Особаго Совѣщанія, которое признало необходимымъ, чтобы принятіе земскихъ народныхъ училищъ въ правительственное завѣдываніе совпало съ такимъ благопріятнымъ состояніемъ средствъ государственнаго казначейства, когда возможно будетъ увеличить размѣръ кредита на начальное народное образованіе, сравнительно съ расходами на этотъ предметъ земскихъ учрежденій. Во исполненіе сего Высочайше утвержденнаго мнѣнія Совѣщанія и признавая, съ своей стороны, потребность народнаго образованія одной изъ самыхъ важнѣйшихъ нуждъ государственныхъ, я, по долгу Министра Финансовъ, счелъ своей прямой обязанностью возбудить вопросъ о расходахъ на начальное обученіе, какъ только средства государственнаго казначейства дозволили сдѣлать это.

Что же касается общаго вопроса о политическомъ значеніи земскихъ учрежденій, то и въ этомъ отношеніи я высказалъ свой взглядъ лишь вслѣдствіе предположенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ о территоріаль-

---

какъ въ противномъ случаѣ правительство, въ концѣ концовъ, было бы вынуждено прибѣгнуть къ дополнительному обложенію того же населенія.

Такимъ образомъ, упадая въ сущности на одни и тѣ же платежные источники, расходы по содержанію начальныхъ народныхъ училищъ распредѣляются по тремъ категоріямъ. Раздѣленіе расходовъ по смѣтамъ Святѣйшаго Синода и Министерства Народнаго Просвѣщенія не представляетъ ни по существу дѣла, ни въ финансовомъ отношеніи никакихъ затрудненій, такъ какъ и тѣ, и другіе расходы находятся по общему порядку на попеченіи Министерства Финансовъ и подчиняются общей системѣ испрошенія и разрѣшенія. Въ иномъ положеніи оказываются расходы третьей категоріи. Находясь въ зависимости отъ земскихъ учрежденій, расходы эти являются какъ бы самостоятельными и не связанными съ правительственными мѣропріятіями по развитію народнаго образованія, а при такой неопредѣленности границъ дѣятельности на одномъ и томъ же поприщѣ — съ одной стороны, земскихъ учрежденій, а, съ другой, вѣдомствъ Святѣйшаго Синода и Народнаго Просвѣщенія — затрудняется и выработка опредѣленнаго плана дѣйствій по распоряженію народныхъ училищъ.

Полагая со своей стороны полезнымъ совмѣстное обсужденіе возникающихъ по этому дѣлу вопросовъ со стороны высшихъ представителей заинтересованныхъ вѣдомствъ, пріемлю долгъ всеподданнѣйше испрашивать: не благоугодно ли будетъ Вашему Императорскому Величеству возложить на особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода изъ министровъ — Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Народнаго Просвѣщенія — обсужденіе вопросовъ о томъ, слѣдуетъ ли оставить безъ измѣненія существующій порядокъ открытія начальныхъ народныхъ училищъ и производства расходовъ на ихъ содержаніе, или же слѣдуетъ принять надлежащія мѣры для установленія въ этомъ дѣлѣ болѣе опредѣленнаго положенія и въ такомъ случаѣ, въ чемъ мѣры сіи должны заключаться.

Статсъ-Секретарь *Сергѣй Витте.*

номъ расширеніи дѣятельности названныхъ учрежденій. Въ моемъ оффиціальномъ отзывѣ я доказывалъ полную непримѣнимость ихъ къ Западному краю, а равно къ губерніямъ Астраханской, Архангельской, Оренбургской и Ставропольской, но вовсе не касался указанной принципіальной стороны вопроса. Мои сомнѣнія относительно соотвѣтствія земствъ нашему государственному строю высказаны въ особой, совершенно конфиденціальной запискѣ, сообщенной мною только Министру Внутреннихъ Дѣлъ и весьма немногимъ лицамъ, занимающимъ высокое положеніе въ административной іерархіи. Въ запискѣ этой я доказывалъ, что самоуправленіе въ той формѣ, въ какой оно выражается въ нашемъ земствѣ, т. е. не въ формѣ узкосословной или корпоративной, а въ видѣ всесословнаго народнаго представительства въ сферѣ мѣстнаго государственнаго управленія, не соотвѣтствуетъ самодержавному строю государства, что въ этомъ строѣ оно: или будетъ плохимъ средствомъ управленія, или правильное и послѣдовательное развитіе началъ его неизбѣжно приведетъ къ властному участію выборныхъ представителей населенія въ законодательствѣ и въ верховномъ управленіи. Въ подтвержденіе высказаннаго мною взгляда, я, въ самыхъ краткихъ чертахъ, сослался на опытъ исторіи Западной Европы, замѣтилъ вскользь, что подтвержденіе моей мысли можно найти въ ученой литературѣ, и нѣсколько болѣе подробно остановился на недостаткахъ, обнаружившихся въ дѣятельности земскихъ учрежденій и на вполнѣ ясно обрисовавшемся у насъ за 35 лѣтъ существованія земства политическомъ стремленіи его выйти изъ области подзаконнаго управленія, распространить свое участіе на область правленія верховнаго.

Не предлагая упраздненія существующихъ у насъ земскихъ учрежденій, которыя стали уже совершившимся фактомъ русской государственной жизни и при настоящемъ положеніи дѣла не представляютъ еще серьезной опасности для цѣлости нашего государственнаго строя, я, исходя изъ изложенныхъ выше соображеній, высказалъ, однако же, мысль о томъ, что всякое дальнѣйшее, т. е. и проектированное Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ территоріальное расширеніе дѣятельности земства не соотвѣтствуетъ государственной пользѣ и что для блага страны вообще и, въ частности, для урегулированія отношеній земскихъ учрежденій къ мѣстнымъ органамъ Правительства и къ центральной власти,—отношеній, которыя я, съ своей стороны, никакъ не могу признать нормальными, — гораздо болѣе цѣлесообразна коренная реформа нашего мѣстнаго управленія, представляющаго собою какое-то пестрое наслоеніе на обветшаломъ основаніи Положенія о губерніяхъ Императрицы Екатерины II.

Такимъ образомъ, изъ содержанія моей записки никоимъ образомъ не могъ быть сдѣланъ тотъ выводъ, будто я имѣлъ въ виду упраздненіе существующихъ, т. е. уже дѣйствующихъ земскихъ учрежденій. Наоборотъ, я категорически высказался за ихъ сохраненіе, такъ какъ полагалъ и по-

лагаю, что съ реформой мѣстнаго управленія, съ созданіемъ на мѣстахъ дѣятельной и живой правительственной власти Правительство можетъ отнестись къ земскимъ учрежденіямъ болѣе спокойно и съ большимъ довѣріемъ, а потому можетъ предоставить имъ бо́льшую свободу въ точно очерченномъ кругѣ ихъ вѣдомства.

Въ отвѣтѣ своемъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ ставитъ вопросъ уже на иную точку зрѣнія. Онъ находитъ, что «сомнѣніе въ соотвѣтствіи начала мѣстнаго самоуправленія основаніямъ государственнаго уклада Россіи, краеугольнымъ камнемъ коего является политическое самодержавіе, сосредоточенное въ лицѣ Царя, ни съ кѣмъ не раздѣляющаго полноты своей власти, равносильно сомнѣнію въ правомѣрности всего почти административнаго строя Имперіи» и что «если призваніе мѣстныхъ жителей къ самостоятельному завѣдыванію своимъ общественнымъ хозяйствомъ и отправленію, въ предѣлахъ закона, подающихся мѣстному ограниченію задачъ управленія, влечетъ за собою возникновеніе воззрѣній, строя, привычекъ и укрѣпленіе началъ, способныхъ, хотя бы въ отдаленномъ ихъ развитіи, колебать и ослаблять нравственныя основы самодержавія,—мѣстное самоуправленіе во всѣхъ его видахъ не можетъ быть терпимо ни одной минуты. Оно должно быть, чего бы то ни стоило,—немедленно и повсемѣстно упразднено съ замѣною строжайшею іерархическою централизаціею всѣхъ отраслей управленія» (записка, стр. 3). Поставивъ, такимъ образомъ, нѣсколько иной общій вопросъ,—опасно ли самоуправленіе во всѣхъ безъ исключенія видахъ его для самодержавнаго строя,—Министръ даетъ засимъ отрицательный отвѣтъ, уже примѣнительно къ этому вопросу, при чемъ подробно и обстоятельно разбирая, но не всегда точно формулируя [1]) доводы моей записки, онъ указываетъ, что Россія, по преимуществу, страна мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ кромѣ земствъ, кочевья, улусы, аулы, а также всякаго рода общества и самые разнообразные сословные союзы покрываютъ ее сплошной сѣтью, образуя въ большинствѣ отраслей управленія нижніе устои, на которыхъ, какъ на основаніи, зиждется вся система государственной администраціи.

---

[1]) Кромѣ тѣхъ неточностей въ изложеніи моего мнѣнія, которыя будутъ указаны далѣе, нельзя не отмѣтить, что на стр. 4 въ цитатѣ: „Всѣ означенныя отдѣльныя черты самоуправленія въ своей совокупности болѣе всего характеризуютъ конституціонный режимъ, идеаломъ котораго представляется такой порядокъ управленія, при которомъ во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ могли бы совмѣстно дѣйствовать какъ правительство, такъ и общественные классы“, послѣ словъ: „Всѣ означенныя отдѣльныя черты самоуправленія“ пропущены слова: „хотя и встрѣчаются въ государствахъ разнаго типа, но...“. Пропускъ этой фразы въ цитатѣ, взятой въ кавычки, имѣетъ существенное значеніе; фраза эта дѣлаетъ въ значительной степени излишними убѣдительныя, на первый взглядъ, разсужденія записки Министра, изложенныя на стр. 6—8, гдѣ доказывается, что приведенныя въ запискѣ Министра Финансовъ отдѣльныя черты органовъ самоуправленія присущи и учрежденіямъ государствъ неконституціонныхъ.

Отрицая затѣмъ всякую связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ, на томъ основаніи, что первое относится къ области подзаконнаго управленія, а второй — къ области правленія верховнаго, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ полагаетъ, что ни опытъ исторіи народовъ Запада, ни наука права не подтверждаютъ означенной связи. Исторія Запада вообще, по его мнѣнію, не можетъ служить примѣромъ для сравненія, ибо всѣ германо-романскія государства развивались на исторической и бытовой почвѣ, совершенно отличной отъ славяно-русскаго міра. Тѣмъ государствамъ всегда были присущи идеи конституціонализма, «русскій-же народъ», повторяетъ вслѣдъ за Аксаковымъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, «есть народъ не государственный,—т. е. не стремящійся къ государственной власти, не желающій для себя политическихъ правъ, не имѣющій въ себѣ даже зародыша народнаго властолюбія». Этому не государственному народу, утверждаетъ далѣе записка, искони присущи были начала самоуправленія, но это самоуправленіе не имѣло и не можетъ имѣть политическаго значенія, и потому можетъ и должно быть разсматриваемо только какъ органъ мѣстной земско-хозяйственной организаціи, и должно быть оцѣниваемо,—какъ всегда оцѣнивали его Русскіе Государи,—единственно съ точки зрѣнія цѣлесообразности и пригодности тѣхъ или иныхъ его формъ къ практическимъ потребностямъ времени. Категорически отрицая, что скрытая мысль при учрежденіи земствъ была политическая, записка проводитъ, далѣе, тотъ взглядъ, что всѣ тѣ печальныя стороны въ исторіи земскихъ учрежденій, которыя привели въ 1890 году къ пересмотру положенія 1864 года, были исключительно слѣдствіемъ несовершенства этого послѣдняго закона, «незаконченности административной реформы», въ частности, — слѣдствіемъ того, что земскія учрежденія, «какъ стоявшія внѣ общей системы управленія и потому не имѣвшія, подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, опредѣленнаго центральнаго вѣдомства, для котораго они были бы своими, которое на равноправныхъ съ другими основаніяхъ защищало бы ихъ интересы въ центральномъ управленіи, явились какъ бы врагомъ административныхъ властей вообще» (стр. 42). Никакихъ поползновеній на участіе въ верховномъ управленіи земство, по словамъ записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, никогда не имѣло и никакой борьбы съ правами Правительства не вело. «Призракъ конституціонныхъ стремленій» появился благодаря «психологической аберраціи», «въ разгарѣ страстей, исключавшихъ спокойное обсужденіе дѣла» (стр. 43), онъ вызванъ былъ излишнею подозрительностью какъ администраціи, такъ равно и консервативной части печати (въ особенности покойнаго М. Н. Каткова), которыя склонны были вездѣ и всюду усматривать конституціонныя идеи и мечтанія. Законъ 1890 г., заявляетъ записка, если не окончательно, то въ значительной степени устранилъ недостатки въ организаціи земскихъ учрежденій; необходимы только дальнѣйшія мѣры

въ томъ же направленіи, но для сего, по мнѣнію Министра, требуется не общая реформа нашего мѣстнаго управленія, которое, какъ признается и въ запискѣ (стр. 5), представляетъ собой «рядъ постепенныхъ наслоеній и надстроекъ»,—а «надлежитъ, не торопясь и не увлекаясь внѣшнею логичностью той или иной предлагаемой въ основаніе его системы, идти прежнимъ, хотя и медленнымъ, но несравненно болѣе вѣрнымъ путемъ постепеннаго совершенствованія существующихъ учрежденій» (стр. 62). Въ частности, говорится далѣе, для упорядоченія мѣстнаго управленія необходимо преобразованіе Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе и дополненіе состава Присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ «должностью непремѣннаго члена съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ» (стр. 65). Записка выражаетъ при этомъ сожалѣніе, что означенныя столь полезныя и необходимыя мѣропріятія до сихъ поръ не состоялись, потому что не встрѣтили сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства.

Указавъ, засимъ, на преимущества органовъ самоуправленія въ дѣлѣ завѣдыванія мѣстнымъ хозяйствомъ по сравненію съ учрежденіями бюрократическими, записка полагаетъ, что нѣтъ основаній медлить распространеніемъ земскихъ учрежденій и на Западный край, такъ какъ политическое значеніе ихъ въ этомъ краѣ можетъ быть только благопріятное, въ смыслѣ укрѣпленія русскаго въ краѣ вліянія. Въ заключеніе въ запискѣ высказывается та мысль, что самоуправленіе развиваетъ въ народѣ самодѣятельность, даетъ ему «навыкъ и инстинктъ организаціи, который является единственно лишь слѣдствіемъ долгой привычки къ самоустройству и самоопредѣленію», полное же подавленіе въ обществѣ самодѣятельности, полное упраздненіе всѣхъ видовъ самоуправленія обратитъ его въ «обезличенныя и безсвязныя толпы населенія», въ «людскую пыль»... (зап. стр. 76—77).

По всестороннемъ разсмотрѣніи всѣхъ приведенныхъ соображеній записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, долгомъ считаю принести Министру мою искреннюю благодарность за то вниманіе, съ какимъ онъ отнесся къ затронутому мною вопросу и къ тѣмъ немногимъ, больше намѣченнымъ, чѣмъ изложеннымъ въ моей запискѣ доводамъ, которые приведены были въ подтвержденіе высказаннаго мною взгляда. Въ запискѣ Министра имѣется полный историческій очеркъ земскихъ учрежденій въ Россіи, обстоятельно изложенъ взглядъ на земство писателей славянофильскаго направленія, имѣется и критическая оцѣнка теоріи Гнейста. Тѣмъ не менѣе, несмотря на такой всесторонній разборъ моего мнѣнія, доводы Министра, къ величайшему моему сожалѣнію, не поколебали высказаннаго мною убѣжденія; наоборотъ, полнота ихъ едва ли не исчерпывающая возможныя возраженія, еще болѣе укрѣпила меня въ правильности моего воззрѣнія, такъ какъ по существу всѣхъ приводимыхъ доказательствъ у

меня возникаетъ цѣлый рядъ сомнѣній, которыя я и считаю долгомъ представить на оцѣнку и благоусмотрѣніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Сомнѣнія эти имѣютъ для меня тѣмъ большее значеніе, что вся аргументація записки Министра невольно наводитъ на мысль, насколько проводимые въ ней взгляды отвѣчаютъ той политикѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, какой оно держалось при теперешнемъ Министрѣ и при его ближайшихъ предшественникахъ. Разумѣю политику по отношенію къ земствамъ.

Возвращеніе къ первоначальной темѣ разномыслія.

Обращаясь теперь къ разсмотрѣнію доводовъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, я прежде всего не могу не замѣтить, что въ самомъ корнѣ нашего разногласія кроется нѣкоторое недоразумѣніе. Говоря о несоотвѣтствіи самоуправленія самодержавному строю государства, я разумѣлъ и продолжаю разумѣть не всѣ и всякіе виды самоуправленія, а *исключительно* основанныя на выборномъ началѣ всесословныя учрежденія, коимъ, въ предѣлахъ закона, ввѣряется завѣдываніе дѣлами, касающимися государственнаго управленія данной мѣстностью и всего ея населенія, т. е., какъ правильно указано въ запискѣ Министра, въ основныхъ чертахъ разумѣлъ то, что разумѣетъ подъ самоуправленіемъ и господствующая нынѣ въ наукѣ государственная его теорія. Но я вовсе не имѣлъ въ виду и не считалъ для самодержавія опасною дѣятельность разнаго рода корпорацій, обществъ, сословныхъ или профессіональныхъ союзовъ, которые хотя и входятъ какъ отдѣльныя единицы въ общій составъ государственнаго строя и по отношенію къ своимъ членамъ иногда даже осуществляютъ нѣкоторыя административныя функціи, но завѣдываютъ лишь своими собственными дѣлами, не касаясь ни общихъ задачъ государственныхъ, ни всего населенія данной мѣстности.

Во избѣжаніе возможныхъ на этотъ счетъ недоразумѣній, въ запискѣ моей, на стр. 1—2, предпослана была прямая оговорка въ указанномъ смыслѣ: въ ней прямо выражено, что я имѣлъ въ виду только земства, которыя въ системѣ нашего государственнаго управленія лишь одни являются всесословными представительными учрежденіями, осуществляющими на мѣстахъ по отношенію ко всѣмъ классамъ населенія задачи общегосударственнаго управленія, и что доводы мои никоимъ образомъ не направлены противъ дворянскихъ и иныхъ сословныхъ самоуправленій, ни даже противъ участія людей мѣстности, совмѣстно съ органами Правительства, въ судѣ и управленіи (см. стр. 47 записки). Тѣмъ не менѣе, несмотря на такую ограничительную оговорку, которая, какъ видно изъ при-

мѣчанія на стр. 1—2 записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, понята вполнѣ правильно,—весь его отвѣтъ построенъ на приписанномъ мнѣ стремленіи упразднить самоуправленіе во всѣхъ его видахъ и проявленіяхъ, и всѣ доводы отвѣта имѣютъ въ виду не только и, даже вѣрнѣе, не столько земскія учрежденія, сколько всякую самодѣятельность общества, самоуправленіе въ самомъ широкомъ значеніи этого слова: заодно и наравнѣ съ земствами подъ защиту взяты даже такія этнографическія самоуправленія, какъ аулы, улусы, инородческія кочевья и т. п. Отвергая какъ распространенную въ прежнее время общественную теорію самоуправленія, такъ и господствующую нынѣ теорію государственную, записка обращаетъ вниманіе на то, что наши сословныя общества вѣдаютъ нѣкоторыя дѣла, прикосновенныя къ сферѣ государственнаго управленія, и отсюда дѣлаетъ заключеніе, что, говоря о мѣстномъ самоуправленіи, нельзя проводить разницы между ними и земствами. Больше того. По мнѣнію записки, изъ понятія органовъ самоуправленія нельзя исключать и единоличныя должности Предводителей дворянства, мировыхъ судей, сословныхъ и присяжныхъ засѣдателей. Подъ это же понятіе должны быть подведены и земскіе начальники (стр. 31); они тоже (хотя и не безмездно) осуществляютъ у насъ идею англійскихъ мировыхъ судей—этихъ почетныхъ (безмездныхъ) органовъ selfgovernment'а. Очевидно, что и съ этой стороны записка отвѣчаетъ не на поставленный мною вопросъ,—соотвѣтствуетъ ли земское самоуправленіе самодержавному строю государства, а на другой, для меня въ той же мѣрѣ, какъ и для Министра Внутреннихъ Дѣлъ, совершенно безспорный вопросъ,—совмѣстимо ли съ самодержавіемъ самоуправленіе въ самомъ широкомъ значеніи этого слова, во всѣхъ его видахъ.

Такую постановку вопроса и формулировку моего взгляда я никоимъ образомъ не могу признать правильными и, съ своей стороны, рѣшительно затрудняюсь согласиться съ мыслью и даже съ представленіемъ о томъ, чтобы въ строѣ государственнаго управленія одно и то же политическое значеніе могли имѣть инородческія стойбища и земства, ремесленныя управы и присяжные засѣдатели, улусы и предводители дворянства, и т. д.—всѣ эти общественные союзы, сословія, должности и учрежденія столь разнообразные, какъ по происхожденію и мысли законодателя, такъ и по своимъ задачамъ, цѣлямъ, положенію, правамъ и обязанностямъ. Поэтому, въ настоящемъ моемъ отвѣтѣ я нахожу существенно необходимымъ—прежде всего болѣе подробно выяснить, какую собственно форму самоуправленія считаю я не отвѣчающей самодержавной формѣ правленія и почему аулы, улусы, кочевья и т. д.—я не считаю опасными для нашего государственнаго строя.

«Самоуправленіе» въ широкомъ значеніи этого слова (Selfgovernment) принадлежитъ къ числу тѣхъ терминовъ, которые въ логикѣ называются относительными. «Самоуправленіе», говоритъ Лабандъ, «есть по-

нятіе противоположное понятію нахожденія подъ чужимъ управленіемъ» [1]). Подъ такое широкое, почти безпредѣльное опредѣленіе, очевидно, могутъ быть подведены многообразныя формы, какъ тѣ, на которыя указываетъ записка (кромѣ развѣ земскихъ начальниковъ), такъ и многія другія, которыхъ даже ея составители не рѣшились приравнивать къ земству, какъ напр., духовные ордена, монастыри, религіозныя общежитія, клубы, кружки, биржи, торговыя камеры, акціонерныя компаніи, артели, общества лоцмановъ, разные trusts и такъ далѣе.

Едва ли даже необходимо привлекать науку для доказательства такой очевидности, какъ то, что система государственнаго управленія, основанная на началахъ общаго закона и самоуправленія—это одно; а всякаго рода своеправные (автономическіе), дѣйствующіе по своимъ уставамъ союзы—совсѣмъ другое. Самыя элементарныя свѣдѣнія изъ любого сочиненія объ обществѣ и государствѣ уясняютъ эту разницу. Но разъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ упрекаетъ меня въ «смѣшеніи понятій» (стр. 6), то нужно сказать нѣсколько словъ, какая разница въ политическомъ отношеніи между различными видами автономіи, съ одной стороны, и самоуправленіемъ, какъ системой государственнаго управленія, съ другой.

Во всякомъ государствѣ существуетъ цѣлый рядъ разнообразныхъ союзовъ, основанныхъ на принципѣ самоуправленія въ смыслѣ автономіи, но по своему происхожденію, по цѣли, для которой они образуются, по своимъ отношеніямъ къ верховной власти союзы эти существенно между собою разнятся и имѣютъ далеко не одинаковое политическое значеніе.

Первую группу составляютъ религіозныя единенія. Такихъ единеній безконечное разнообразіе, именно въ той церкви, которая исключительно и непримиримо построена на началѣ абсолютной монархіи, т. е. въ церкви католической. Эти союзы могутъ быть оставлены въ сторонѣ. Они любопытны здѣсь, развѣ какъ наглядный примѣръ полнаго согласія между абсолютно-монархическимъ строемъ верховной власти и самой широкой свободой сложенія единоличныхъ силъ и стремленій — въ коллективныя единицы, организованныя для опредѣленныхъ цѣлей.

Столь же, и даже болѣе, разнообразна другая группа союзовъ—частно-правового характера.

Подчиняясь государству, какъ высшему цѣлому, какъ союзу всего народа, управляемаго верховною властью, человѣкъ не перестаетъ быть свободнымъ членомъ такого частнаго общества, преслѣдуетъ и въ этомъ качествѣ свои частныя цѣли, имѣетъ свои права, совершенно отличныя и независимыя отъ тѣхъ правъ, которыя принадлежатъ ему, какъ гражданину. Въ качествѣ частнаго лица, онъ вступаетъ въ общеніе съ другими

---

[1]) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, I., S. 103.

частными же лицами; отсюда возникаютъ многообразныя юридическія, экономическія, умственныя и нравственныя отношенія, совершенно отличныя отъ отношеній политическихъ. Государство управляетъ совокупными интересами народа, но вся область личной дѣятельности человѣка,—матеріальной и духовной,—въ наукѣ, искусствѣ, промышленности,—лежитъ внѣ общей сферы государственнаго воздѣйствія. Въ этой области такъ называемыхъ частно-правовыхъ отношеній возникаютъ самые разнообразные самоуправляющіеся союзы, образующіеся для тѣхъ или иныхъ спеціальныхъ опредѣленныхъ цѣлей: ученыя и учебныя корпораціи, благотворительныя и другія общества, коммерческія компаніи, клубы и пр. Иногда въ своихъ цѣляхъ государство само учреждаетъ подобныя общества, или поддерживаетъ ихъ дѣятельность, облекаетъ ихъ даже извѣстными полномочіями; но очевидно, что всѣ эти общества, существованіе коихъ зиждется на простомъ началѣ свободы общенія, могутъ существовать въ государствахъ всѣхъ типовъ и по существу своему въ системѣ государственнаго строя политическаго значенія не имѣютъ.

Третья группа—тѣ самоуправляющіеся союзы, которые образованы для болѣе широкихъ цѣлей, выходящихъ уже изъ области частно-правовыхъ отношеній. Таковы общины [1]), какъ небольшіе союзы мѣстныхъ жителей во имя общихъ интересовъ, таковы сословныя общества, какъ союзы извѣстнаго разряда лицъ, отличающихся отъ другихъ особыми правами. Союзы этого рода соприкасаются уже съ областью государственныхъ интересовъ; иногда государство предоставляетъ имъ даже осуществлять извѣстныя права надъ ихъ сочленами, изъ чего, однако, не слѣдуетъ, что они тѣмъ самымъ становятся органами государственной власти. Они остаются самостоятельными общественными союзами, которые упра-

---

[1]) На первомъ планѣ—общины сельскія. Основа административной организаціи—экономическая (иногда и фискальная). Эту основу составляютъ отношенія по землѣ, т.-е. по той ограниченной площади, на которой, въ рядѣ поколѣній, отъ дѣдовъ и прадѣдовъ, населеніе имѣетъ жилье и добываетъ средства къ существованію. Каковъ бы ни былъ режимъ этихъ отношеній (ежегодное занятіе участковъ, общинное владѣніе, оброчная подчиненность, полная собственность) въ данный моментъ, въ нихъ всегда можно разглядѣть тѣ способы и пріемы, по которымъ происходило размѣщеніе населенія по территоріи государства, быть можетъ, до его образованія, т.-е. происходило начало осѣдлости. Преобладаніе отношеній по землѣ и связанныхъ съ ними интересовъ придаютъ сельскому населенію такія духовныя особенности (ср. Buchenberger, Agrarwesen und Agrarpolitik, 1 Theil, S. 49 и слѣд.), которыя дѣлаютъ его безразличнымъ ко всему, что выходитъ за предѣлы политики своей колокольни. Противъ такой косности безсильна даже та обработка, какой въ этомъ направленіи уже сто лѣтъ подвергается, напр., французскій крестьянинъ. Нашъ крестьянинъ занятъ на сходахъ раскладкой податей, разверсткой сѣнокосовъ, назначеніемъ времени и мѣста выпасовъ, распредѣленіемъ поземельныхъ участковъ, учетомъ своихъ сборщиковъ, расписаніемъ разныхъ могарычей и т. п. Кромѣ того, онъ неграмотенъ или полуграмотенъ,—какая же тутъ можетъ быть политика.

вляются издаваемыми государствомъ законами и состоятъ подъ контролемъ власти государственной, но существуютъ для удовлетворенія особыхъ интересовъ извѣстныхъ лицъ или мѣстностей. Такого рода союзы составляютъ переходъ отъ права частнаго, имѣющаго въ виду пользу отдѣльныхъ лицъ, къ праву государственному, имѣющему въ виду интересы государства, какъ цѣлаго. Указанные союзы, въ особенности сословія, созданные историческимъ развитіемъ государства, обладающіе извѣстными политическими правами и обязанностями, до извѣстной степени связаны съ политическимъ устройствомъ страны [1]) и, при извѣстныхъ условіяхъ, могутъ имѣть даже вліяніе на всю систему управленія. Исторія знаетъ примѣры, когда отдѣльныя сословія, не ограничиваясь охраненіемъ своихъ правъ и интересовъ, стремились захватить всю государственную власть въ свои руки. Но та же исторія показываетъ, что случалось это по преимуществу тамъ, гдѣ сословіямъ предоставлялось вѣдать не одни только свои сословные интересы, осуществлять власть по отношенію къ своимъ сочленамъ, но и значеніе представителей интересовъ данной мѣстности, какъ извѣстной административной единицы. До тѣхъ же поръ, пока сословія выполняютъ только свое прямое назначеніе, занимаются исключительно только своими собственными дѣлами, пока одному изъ нихъ не ввѣряются административныя функціи, по отношенію къ другимъ или всѣмъ вмѣстѣ, по управленію административными дѣлами данной мѣстности, указанныя стремленія ихъ для центральной власти не опасны. Существенное въ этомъ отношеніи значеніе имѣетъ разобщенность ихъ интересовъ. Пользуясь этой разобщенностью, Правительство противъ политическихъ притязаній одного сословія всегда можетъ находить опору и противовѣсъ въ другихъ [2]).

---

[1]) Сельскія, т.-е. по своей основѣ земледѣльческія общины опредѣляютъ и охраняютъ это устройство больше, чѣмъ другой факторъ: въ нихъ заключена сила соціальнаго упорства, а слѣдовательно, и политической устойчивости страны (Riehl).

[2]) Лучшей характеристикой этого положенія можетъ служить примѣръ изъ недавняго прошлаго нашей исторіи. Въ періодъ времени 1858—1865 гг. нѣкоторыя дворянскія собранія (Московское, Тверское и др.) во всеподданнѣйшихъ ходатайствахъ своихъ заявляли — о необходимости общаго [дворянскаго представительства, о правѣ земли русской имѣть своихъ выборныхъ для совѣта верховной власти, т.-е., иначе говоря, о дарованіи конституціи. Но, несмотря на то, что заявленія эти сдѣланы были въ самый разгаръ либеральныхъ вѣяній, когда даже М. Н. Катковъ увлекался мыслью о созваніи всероссійскаго земскаго собора, они не нашли поддержки даже въ наиболѣе либеральныхъ слояхъ русскаго общества, мечтавшихъ о конституціи и видѣвшихъ въ ней залогъ всякаго дальнѣйшаго благополучія и преуспѣянія Россіи. Извѣстно, что на адресъ Московскаго дворянства о „созваніи общаго собранія людей отъ земли русской для обсужденія нуждъ, общихъ всему государству“, Императоръ Александръ II отвѣтилъ отказомъ, заявивъ вслѣдъ за тѣмъ въ рескриптѣ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, что „ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій и брать на себя починъ въ вопросахъ, рѣшеніе которыхъ зависитъ исключительно отъ Вер-

Но отъ всѣхъ указанныхъ самоуправляющихся союзовъ, отъ частныхъ обществъ до обществъ сословныхъ включительно, существенно отличается, говоря словами записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, «призваніе населенія къ мѣстному самоуправленію въ болѣе широкихъ, чѣмъ самоуправленіе сословное, предѣлахъ» (стр. 75), «самоуправленіе въ современномъ понятіи этого слова» (стр. 12), въ смыслѣ народнаго представительства въ сферѣ мѣстнаго государственнаго управленія. По опредѣленію Л. Штейна, само управленіе это имѣетъ своимъ предметомъ не представительство того или другого интереса, даже не выполненіе той или другой отдѣльной задачи государства, а совокупность всѣхъ государственныхъ задачъ, поскольку таковыя способны ограничиваться мѣстностью [1]). Мѣстное самоуправленіе въ такомъ значеніи, какъ справедливо указываетъ та же записка (стр. 12), въ государствахъ континента Западной Европы появляется только въ XIX вѣкѣ и характеризуетъ собою не самостоятельное завѣдываніе разнаго рода общественными союзами ихъ собственными дѣлами, а извѣстную систему государственнаго управленія, извѣстное устройство мѣстной администраціи — возложеніе на мѣстное общество самостоятельнаго осуществленія задачъ государственнаго управленія—«призваніе мѣстнаго населенія, въ лицѣ нѣкоторыхъ его элементовъ или же въ лицѣ уполномоченныхъ, къ участію, въ предѣлахъ закона, въ дѣлахъ государственнаго управленія».

Въ этомъ послѣднемъ смыслѣ, въ смыслѣ извѣстной системы государственнаго управленія, самоуправленіе является понятіемъ всецѣло политическимъ и только объ этой его формѣ и можно ставить вопросъ, насколько соотвѣтствуетъ она самодержавному строю государства.

ховной Власти", и этотъ отказъ Императора на конституціонное прошеніе вызвалъ среди представителей либеральнаго направленія едва ли не сочувственное отношеніе. „Выходки московскаго дворянства", писалъ Кавелинъ въ частномъ письмѣ, „скорѣе отдалятъ насъ отъ этой цѣли (конституціи), выказывая все наше малолѣтство и пошлость. Высказывая безсильную злобу и запоздалое сожалѣніе о блаженной памяти крѣпостномъ правѣ, дворянство московское только раздражаетъ противъ себя Царя, всѣхъ людей, видящихъ дальше своего носа, и всѣ прочія сословія. Изъ Коломны крестьяне прислали по этому случаю адресъ Государю. Пора бросить глупости и начать дѣло дѣлать, а дѣло теперь въ земскихъ учрежденіяхъ и нигдѣ больше" („Вѣстникъ Европы", 1886 г. Октябрь, стр. 758, 759). Даже въ „Колоколѣ" ходатайство Московскаго дворянства встрѣтило ироническое отношеніе; „Царь земщины", писалъ Герценъ въ статьѣ „Прививка конституціонной оспы", „отдѣлался на первый случай удачнѣе безземельнаго Царя". Задержки стремленій одного сословія противовѣсомъ, если даже не противодѣйствіемъ другого, имѣли мѣсто, напр., и въ исторіи нашего Остзейскаго края. Прибалтійское рыцарство никогда не могло получить того преобладанія въ краѣ, какое имѣла въ Польшѣ шляхта. Одна изъ главныхъ причинъ въ томъ, что горожане Остзейскаго края совсѣмъ не то, что мѣщане Рѣчи Посполитой.

[1]) L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2 Aufl., S. 128.

Въ подтвержденіе этого положенія можно было бы привести много теоретическихъ разсужденій, рядъ историческихъ примѣровъ, сослаться на выдающіеся научные авторитеты, но это завело бы слишкомъ далеко.

Я далекъ отъ мысли притязать на оригинальность и творчество въ построеніяхъ изъ области государственнаго права или науки объ обществѣ. Представленная выше классификація различныхъ союзовъ не имѣетъ ни исчерпывающей полноты въ исчисленіи, ни осязательной точности въ различеніи. Классификація представлена лишь для напоминанія, а также и для устраненія сдѣланнаго мнѣ упрека въ «смѣшеніи понятій».

Настоящая записка имѣетъ цѣлью выясненіе и разрѣшеніе практическаго вопроса, а не научное изслѣдованіе, да кромѣ того и по существу такое изслѣдованіе едва ли необходимо, ибо весьма вразумительныя разъясненія разницы, какая существуетъ между самоуправленіемъ, какъ системой государственнаго управленія, и разнаго рода самоуправляющимися союзами, можно найти въ тѣхъ курсахъ и учебникахъ Государственнаго Права, на которые ссылается записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ. а для желающихъ ознакомиться съ этимъ вопросомъ болѣе обстоятельно можно рекомендовать классическіе труды Лоренца Штейна и Гнейста, а также изслѣдованія новѣйшихъ авторитетовъ западно-европейской науки, напр., Розина и др. [1]).

Притомъ же, подробныя разъясненія по этому предмету излишни

---

[1]) „Самоуправленіе“, говоритъ проф. Градовскій, „прежде всего государственное явленіе, т.-е. предполагаетъ существованіе сильной и единой государственной власти... Въ этомъ отношеніи должно различать самоуправленіе въ новомъ смыслѣ отъ общаго понятія о самоуправленіи, какъ о правительственной дѣятельности неправительственныхъ лицъ... Сосредоточеніе всѣхъ земскихъ интересовъ въ рукахъ крупныхъ землевладѣльцевъ, облеченныхъ правомъ суда, вотчинной полиціи, не будетъ самоуправленіемъ, а остаткомъ средневѣковыхъ порядковъ... Самоуправленіе начинается съ призванія всѣхъ заинтересованныхъ лицъ къ завѣдыванію мѣстными интересами“ (Исторія мѣстнаго самоуправленія въ Россіи, стр. LXXVIII). Характеристическою чертою самоуправленія въ современномъ значеніи этого слова, т.-е. какъ системы мѣстнаго управленія, профессоръ считаетъ призваніе мѣстнаго населенія къ завѣдыванію задачами государственнаго свойства и указываетъ два основныхъ его признака: 1) самоуправленіе должно имѣть тѣ же задачи, которыя имѣетъ общее управленіе въ государствѣ и 2) самоуправленіе должно дѣйствовать на правахъ государственной власти. (Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III, стр. 28 и слѣд.); ср. Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 132.

Розинъ указываетъ, что когда мы называемъ самоуправленіемъ самостоятельность извѣстнаго единенія, образующаго изъ себя отдѣльное юридическое лицо и имѣющаго свои самостоятельные интересы, отличные отъ интересовъ государственныхъ, то мы пользуемся терминомъ „самоуправленія“ въ иномъ смыслѣ, чѣмъ когда мы тѣмъ же терминомъ обозначаемъ осуществленіе населеніемъ извѣстныхъ задачъ государственнаго управленія. Въ первомъ случаѣ, по мнѣнію Розина, самоуправленіе имѣетъ значеніе юридическое, во второмъ—политическое, и названный ученый сожалѣетъ о бѣдности языка, не позволяющей присвоить каждому изъ этихъ видовъ самоуправленія

еще и потому, что, повидимому, различіе между самоуправленіемъ въ широкомъ значеніи этого слова и въ тѣсномъ, въ техническомъ смыслѣ (системы мѣстнаго управленія) въ сущности ясно и для составителей записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ. По крайней мѣрѣ, когда дѣло идетъ о политической исторіи Западной Европы, записка, весьма даже опредѣленно, высказываетъ, что «самоуправленія въ смыслѣ сколько-нибудь отвѣчающемъ современному понятію этого слова въ государствахъ континента Западной Европы до XIX столѣтія не существовало вовсе» (стр. 18). Но, отрицая такое значеніе за средневѣковыми муниципіями, за нѣмецкими Landstände и за французскими провинціальными собраніями, записка въ то-же время, какъ только дѣло касается Россіи, забываетъ и мой основной тезисъ и указанныя свои собственныя разсужденія и начинаетъ подводить подъ понятіе самоуправленія всякаго рода союзы и учрежденія, отъ губныхъ старостъ XVI вѣка до современныхъ кочевьевъ инородцевъ съ ихъ наслѣдственными зайсангами до земскихъ начальниковъ включительно, въ твердой увѣренности, что и эти чиновники Министерства Внутреннихъ Дѣлъ тоже осуществляютъ идею самоуправленія (стр. 31). Въ результатѣ этихъ распространеній мнѣ приписывается желаніе упразднить самоуправленіе въ самомъ широкомъ значеніи этого слова, подавить въ сущности всякую самодѣятельность общества.

Только въ отвлеченной теоріи можно представить себѣ такое государство, въ которомъ всякая общественная дѣятельность была бы замѣнена дѣятельностью чиновниковъ и вся сфера частно-правовыхъ интересовъ регулировалась бы органами Правительства. Можно съ увѣренностью сказать, что въ подобномъ государствѣ все населеніе было бы обращено въ «безсвязныя толпы», въ «людскую пыль». Въ частности, едва ли Министерство Финансовъ можетъ быть заподозрѣно въ затаенномъ желаніи или въ стремленіи подавить всякую общественную самодѣятельность въ Россіи или обвинено въ склонности усматривать въ каждомъ выраженіи общественнаго мнѣнія, въ каждомъ общественномъ движеніи политическую подкладку. Наоборотъ, въ сферѣ своей дѣятельности финансовое вѣдомство всегда прислушивалось къ общественному мнѣнію и къ заявленіямъ представителей тѣхъ или другихъ спеціальныхъ интересовъ, всегда стремилось

особаго наименованія. (H. Rosin, Souveränitet, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Annalen des Deutschen Reichs. 1883. S. 319 u. fl.).

Гнейстъ, который, какъ извѣстно, изслѣдовалъ въ своихъ трудахъ самоуправленіе спеціально, какъ политическое понятіе, находитъ, что неправильно усматривать самоуправленіе въ дѣятельности сословныхъ мѣстныхъ союзовъ городскихъ и сельскихъ общинъ. Самоуправленіе начинается, по мнѣнію Гнейста, лишь послѣ того, какъ подобнаго рода единенія лишились власти и всѣ имъ подобныя частныя формаціи оказываются подчиненными государству. (Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, I, S. 263. Его же. Selfgovernment, S. 70. 882 u. fl. Его же, Die preussische Kreisordnung. S. 9).

Мнѣніе по тому же предмету Л. Штейна, см. справку № 1.

къ тому, чтобы общество принимало живое участіе въ дѣятельности Правительства, и какъ въ разработкѣ законопроектовъ въ центральныхъ учрежденіяхъ, такъ и въ исполнительной дѣятельности мѣстныхъ органовъ, всегда старалось привлекать представителей общества къ совмѣстной работѣ съ своими чиновниками. Съ своей стороны, я глубоко увѣренъ, что только съ населеніемъ, способнымъ къ самодѣятельности, можетъ быть сильно государство, и что здравая политика Самодержавной Имперіи должна быть направлена къ возможно широкому развитію общественной дѣятельности въ сферѣ частно-правовыхъ интересовъ, должна относиться съ довѣріемъ ко всѣмъ ея проявленіямъ, не касающимся непосредственно государственнаго устройства, его внутренняго и внѣшняго управленія. Поэтому, еще разъ повторяю: вся записка моя имѣла въ виду исключительно земскія учрежденія, какъ систему мѣстнаго управленія, но отнюдь не частныя общества, не мелкія общины и сословные союзы, т. е. не самодѣятельность общества въ широкомъ значеніи слова, какъ то полагаетъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Доводы записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Возстановивши такимъ образомъ первоначальную тему нашего разномыслія, перейду теперь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ положеній и пунктовъ записки. Теоретическая часть ея состоитъ, главнымъ образомъ, изъ частныхъ возраженій по поводу отдѣльныхъ соображеній и выраженій той записки, на которую служитъ отвѣтомъ, но, насколько можно судить изъ общаго хода разсужденій, доводы ея сводятся къ слѣдующимъ пунктамъ:

1) система мѣстнаго управленія не зависитъ отъ политическаго строя государства;

2) органы самоуправленія ни по существу, ни по своимъ отношеніямъ къ верховной власти не разнятся отъ органовъ бюрократическихъ и потому въ той же мѣрѣ, какъ эти послѣдніе, отвѣчаютъ самодержавному строю государства;

3) наука права и исторія конституціонныхъ хартій не подтверждаютъ связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ;

4) исторія Запада не можетъ служить примѣромъ для сравненія, ибо всѣ германо-романскія государства развивались на исторической и бытовой почвѣ, совершенно отличной отъ славяно-русскаго міра;

5) Россія—по преимуществу страна мѣстнаго самоуправленія; такова она въ настоящемъ, таковою была всегда, останется и въ будущемъ; самоуправленіе (мѣстное), говоритъ записка, предуказано всѣмъ ходомъ нашей исторіи, особенностями общественнаго уклада Россіи и даже географическимъ ея расположеніемъ (стр. 1, 25, 62—63).

Къ пункту 1-му.

Система мѣстнаго управленія должна быть однородна съ общимъ политическимъ строемъ государства.

Когда ставится вопросъ, соотвѣтствуетъ ли организація мѣстнаго управленія, на началахъ самоуправленія, самодержавному строю государства, то первое сомнѣніе, которое прежде всего должно быть устранено, заключается въ томъ,—находится ли вообще система мѣстнаго управленія въ связи и въ согласіи съ системою управленія центральнаго, верховнаго, т. е. со всѣмъ политическимъ строемъ даннаго государства.

Записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ отвѣчаетъ на этотъ вопросъ, повидимому, отрицательно; она полагаетъ, что система управленія мѣстнаго вообще не стоитъ въ связи съ системой правленія верховнаго и что, въ частности, самоуправленіе, какъ одна изъ формъ управленія мѣстнаго, не противорѣчитъ самодержавному строю государства. Записка утверждаетъ, что мнѣніе, будто мѣстное самоуправленіе осуществляетъ собою конституціонный принципъ на мѣстахъ, основано на «смѣшеніи понятій», такъ какъ народное представительство и мѣстное самоуправленіе разнятся между собой не количественно, не степенью развитія одного и того же начала или объемомъ отправляемыхъ задачъ, а качественно,—существомъ ихъ дѣятельности и свойствомъ представляемой имъ власти; первое относится къ области правленія верховнаго, второе—къ области управленія подзаконнаго. Наука, говоритъ записка, «въ лицѣ крайнихъ даже представителей государственной теоріи самоуправленія, отрицаетъ возможность *отождествленія* понятій народнаго представительства и мѣстнаго самоуправленія». Въ подтвержденіе высказанной мысли, записка ссылается на авторитетъ кн. Васильчикова, который находилъ, что «формы правленія независимы отъ формъ управленія», и приводитъ выписку изъ того мѣста сочиненія проф. Чичерина [1]), въ которомъ профессоръ доказываетъ, что самоуправленіе составляетъ необходимое восполненіе неограниченной монархіи и что, только допуская широкую систему его, эта послѣдняя можетъ удовлетворять мѣстнымъ потребностямъ.

По поводу этихъ разсужденій прежде всего необходимо замѣтить, что это мнимое смѣшеніе понятій произошло, главнымъ образомъ, отъ неточной

[1]) Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, т. III, стр. 144.

передачи высказаннаго мною положенія. Едва ли нужно ссылаться на авторитетъ представителей науки вообще и представителей государственной теоріи самоуправленія въ частности, дабы доказывать, что мѣстное самоуправленіе еще не есть конституція, и что управленіе мѣстное и управленіе верховное не одно и то же. Эта истина вполнѣ ясна, и противъ нея нѣтъ возраженій въ моей запискѣ. Послѣдняя не отождествляетъ мѣстнаго управленія съ управленіемъ верховнымъ, а указываетъ только, что конституція, какъ самоуправленіе верховное, и земское самоуправленіе, какъ система управленія мѣстнаго, основаны на одномъ и томъ же принципѣ народовластія, т. е. на участіи общества въ государственномъ управленіи, (первая—въ верховномъ, вторая—въ мѣстномъ); затѣмъ, моя записка доказываетъ, что система управленія верховнаго тѣсно связана съ системой управленія мѣстнаго, что построеніе этихъ системъ на разныхъ началахъ вызоветъ между ними несомнѣнное противорѣчіе, будетъ мѣшать правильному ходу административной машины и рано или поздно приведетъ къ реформѣ одного на началахъ другого.

Можно спорить, насколько данная система мѣстнаго управленія отвѣчаетъ той или другой формѣ правленія верховнаго; но едва ли можетъ подлежать сомнѣнію, что не каждая система перваго отвѣчаетъ всякой формѣ второго, и что построеніе ихъ на одинаковомъ началѣ составляетъ одно изъ существеннѣйшихъ условій устойчивости данной формы правленія. Нельзя, напримѣръ, въ аристократическомъ государствѣ строить систему мѣстнаго управленія на началахъ всесословности, на началахъ господства демократіи и всеобщей подачи голосовъ (съ цензомъ или безъ ценза); нельзя въ федеративной республикѣ примѣнять начала централизаціи и т. п. «Государственная администрація», говоритъ проф. Градовскій, «со всѣми ея органами, есть не только средство для улучшенія путей сообщенія и санитарныхъ условій, для распространенія просвѣщенія и общественнаго призрѣнія, для раскладки и собиранія податей, и т. п. Она, кромѣ того, есть средство для обезпеченія господства данной государственной власти надъ всѣми слоями и элементами народа и поддержанія даннаго государственнаго порядка, т. е. опредѣленной формы правленія. Эта цѣль администраціи не высказывается въ уставахъ и регламентахъ установленій, но она лежитъ въ самомъ существѣ дѣла. Какъ и при помощи какихъ орудій господствуетъ данная власть,—это другой вопросъ; но въ каждомъ данномъ случаѣ онъ рѣшается согласно съ общимъ политическимъ строемъ государства, а не особо отъ него. Вотъ почему, какія бы выгоды ни представляло самоуправленіе съ точки зрѣнія осуществленія разныхъ цѣлей, онѣ, въ извѣстной мѣрѣ, оставляются въ сторонѣ, если того требуютъ политическія цѣли даннаго государства. Вотъ почему, наконецъ, формы управленія такъ тѣсно связаны съ началомъ общаго государственнаго устройства и являются логическимъ его послѣдствіемъ. Примѣры всѣхъ евро-

пейскихъ государствъ, начиная съ Англіи, служатъ тому яснымъ доказательствомъ» [1]). «Нѣтъ ничего безплоднѣе, какъ искать для самоуправленія какую-либо особую почву и стараться построить эту систему путемъ тщательнаго разграниченія интересовъ мѣстныхъ и государственныхъ. Мысль обосновать систему самоуправленія при помощи идеи мѣстности, имѣющей свои интересы, отличные отъ интересовъ государственныхъ, является весьма привлекательною, но едва ли приложимою къ практическому разрѣшенію вопросовъ» [2]).

Что же касается вышеуказаннаго мнѣнія кн. Васильчикова, на которое ссылается записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, то мнѣніе это едва ли можетъ считаться такимъ безспорнымъ, какимъ, повидимому, признаетъ его эта послѣдняя. Князь Васильчиковъ въ своемъ сочиненіи, написанномъ еще въ 1869 г., является довольно яркимъ представителемъ общественной теоріи самоуправленія, теоріи, почти отвергнутой уже въ настоящее время наукой, отвергаемой и самою запискою Министра Внутреннихъ Дѣлъ (прим. на стр. 1). Прекрасный критическій разборъ высказаннаго

---

[1]) Градовскій, Начала Русскаго Госуд. Права, т. III, стр. 20—21.

[2]) Ib., стр. 26.

Еще болѣе опредѣленно высказывается проф. Коркуновъ „Между дѣятельностью государства и дѣятельностью мѣстныхъ общеній нѣтъ принципіальнаго различія: дѣятельность ихъ—дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общеній не дополненіе только, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной“ (Русск. Государ. Право, т. II, стр. 269).

Знаменитый государствовѣдъ Робертъ Моль, опредѣляя условія осуществленія основной идеи государственнаго устройства, говоритъ: „Должны быть устранены всѣ выводы, истекающіе изъ чуждой государственной идеи. Притомъ не должно соблазняться ни сходствомъ формъ, ни тою полезностью, которую имѣетъ извѣстное учрежденіе находясь въ гармонической связи съ другими однородными. Первое не доказываетъ внутренней гармоніи; а чтобы извѣстное учрежденіе оказалось также полезнымъ при другихъ условіяхъ, въ высшей степени сомнительно. Даже, если какое-либо учрежденіе принадлежитъ другой формѣ того же государственнаго рода, то и въ такомъ случаѣ, прежде чѣмъ заимствовать его, должно обстоятельно изслѣдовать, не находится ли оно въ связи съ специфическимъ различіемъ обѣихъ формъ. Заимствованіе дозволительно только тогда, когда учрежденіе оказывается результатомъ основной идеи, общей обѣимъ формамъ; но и въ такомъ случаѣ должно еще изслѣдовать, не требуетъ ли различіе, существующее между обѣими формами, по крайней мѣрѣ, нѣкотораго видоизмѣненія даннаго учрежденія“. Это разсужденіе Моль поясняетъ примѣромъ: „Неограниченная монархія и представительная монархія суть только подраздѣленія одной и той же государственной формы; тѣмъ не менѣе было бы неблагоразумнымъ переносить областное представительство изъ послѣдней въ первую только на томъ основаніи, что это учрежденіе полезно въ представительной монархіи. Оно противорѣчитъ основной идеѣ различія между этими двумя видами монархіи, именно неограниченности монархической власти“ (Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2 Aufl, Ss. 602—604).

Дальнѣйшее подтвержденіе этой мысли въ сочиненіяхъ представителей западноевропейской науки, см. справку № 1.

кн. Васильчиковымъ положенія, съ указаніемъ всей несостоятельности попытки разграничить интересы мѣстности отъ интересовъ государственныхъ, сдѣланъ проф. Градовскимъ (Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III, стр. 26 и слѣд.). Не повторяя доводовъ покойнаго профессора,—авторитетъ котораго, судя по ссылкамъ на его сочиненія, имѣющимся въ запискѣ Министра, вполнѣ ею признается,—я, съ своей стороны, могу лишь указать, что самъ кн. Васильчиковъ приходитъ къ тому же самому выводу, къ которому клонятся всѣ мои доводы, т. е. что правильное и послѣдовательное развитіе началъ самоуправленія неизбѣжно приведетъ къ конституціонному строю государства. «Справедливо и вѣрно» говоритъ онъ, «что самоуправленіе, при постепенномъ и благоразумномъ развитіи, ведетъ неминуемо къ народному представительству и, какъ ручьи, слѣдуя естественному склону почвы, сливаются въ рѣки и моря, такъ и отдѣльныя мѣстныя учрежденія, слѣдуя естественному ходу событій, стекаются въ общія представительныя собранія» [1]).

Если затѣмъ обратиться къ сочиненіямъ профессора Чичерина и взять не отдѣльную изъ нихъ выдержку, а прослѣдить общій ходъ ихъ разсужденій, то едва ли и въ нихъ не найдется подтвержденіе той мысли, что система мѣстнаго управленія тѣсно связана съ политическимъ устройствомъ государства, что ручьи самоуправленія въ своемъ теченіи неизбѣжно сольются въ морѣ общаго народнаго представительства [2]).

Что же касается, наконецъ, весьма сложныхъ и отвлеченныхъ соображеній записки о томъ, что мѣстное управленіе относится къ области подзаконнаго управленія, изъ котораго устраненъ лишь «пришлый», «приказный», «чиновничій элементъ», что такой подзаконности противоположенъ конституціонный принципъ, что выражающее этотъ принципъ народное представительство относится къ области верховнаго управленія и что потому только оно и выражаетъ идею ограниченія государственной власти,—то всѣ эти соображенія едва ли могутъ имѣть практическое значеніе въ настоящемъ вопросѣ.

Подзаконность есть общее свойство всякаго управленія, мѣстнаго и немѣстнаго; дѣятельность земскихъ учрежденій столь же подзаконна, какъ и дѣятельность любого Министерства или Комитета Министровъ, ибо все управленіе въ Россіи происходитъ на твердомъ основаніи законовъ (ст. 47 Зак. Основ.). Больше того, самый конституціонный режимъ и лежащее въ его основаніи народное представительство тоже основаны на законѣ. Такой законъ называется конституціей, учредительной хартіей, органическимъ статутомъ и т. под., но онъ все же законъ, который можетъ

---

[1]) Кн. Васильчиковъ, О самоуправленіи, т. I, стр. 29.

[2]) Взглядъ проф. Чичерина по разсматриваемому вопросу изложенъ въ справкѣ № 1 „Обзоръ литературы“.

быть измѣненъ, отмѣненъ или замѣненъ только другимъ такимъ же закономъ.

Въ самодержавномъ государствѣ законъ самоуправленія, какъ и всякій законъ, можетъ быть измѣненъ, отмѣненъ, или замѣненъ непосредственнымъ распоряженіемъ самодержавной власти, если послѣдняя рѣшится дѣйствовать въ нарушеніе представительныхъ правъ населенія отдѣльныхъ мѣстностей. Но къ подобнымъ мѣрамъ не легко приступать даже при самодержавномъ правленіи. Проведеніе, напр., земской реформы 1890 г., реформы притомъ отрывочной и палліативной, встрѣтило и понынѣ встрѣчаетъ не мало затрудненій, потребовало незаурядной настойчивости и рѣшимости.

Къ пункту 2-ому.

Органы самоуправленія и органы бюрократическіе совершенно разнородны, одни другимъ противоположны.

Доказывая соотвѣтствіе самоуправленія самодержавному строю, записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, идетъ, впрочемъ, далѣе кн. Васильчикова и проф. Чичерина. Она излагаетъ самостоятельный, едва ли кѣмъ либо изъ научныхъ авторитетовъ высказанный взглядъ, будто «распространенное у насъ противоположеніе органовъ самоуправленія органамъ Правительства не имѣетъ за собой никакихъ дѣйствительныхъ основаній и коренится въ явномъ смѣшеніи понятій», что органы самоуправленія не разнятся отъ органовъ бюрократическихъ, ибо полномочія свои они получаютъ въ конечномъ выводѣ изъ того же источника, какъ эти послѣдніе, т. е. отъ закона и центральной власти. Выборное начало и децентрализація также не составляютъ отличительнаго ихъ признака, а парламентская форма собраній присуща земскому собранію въ той же мѣрѣ, какъ сельскому сходу и Государственному Совѣту. «Такимъ образомъ», заканчиваетъ разсужденія свои по этому предмету записка, «органы самоуправленія, постольку, поскольку имъ поручаются дѣла управленія, должны быть разсматриваемы какъ органы правительственной власти, подобные всякимъ другимъ и, какъ таковые, могутъ противополагаться учрежденіямъ бюрократическимъ, тѣмъ или инымъ вѣдомствамъ, но ни въ какомъ случаѣ не Правительству вообще, какъ нѣчто отъ него самостоятельное и ему противостоящее». Подобное противоположеніе, по мнѣнію записки, можетъ имѣть основанія въ конституціонномъ государствѣ, гдѣ воля Монарха ограничена предѣлами закона, измѣненіе котораго отъ нея не зависитъ, тамъ же, гдѣ отъ этой единственной воли зависитъ самое суще-

ствованіе управленія, не можетъ быть рѣчи о какомъ-либо стѣсненіи ея сказаннымъ строемъ управленія болѣе, чѣмъ бюрократическимъ.

Съ этими выводами записки весьма трудно согласиться, ибо и по существу, и по своимъ отношеніямъ къ верховной власти органы самоуправленія отъ органовъ бюрократическихъ существенно отличны.

Во всякомъ правовомъ государствѣ, отъ монархіи до федеративной республики включительно, всѣ отношенія органовъ государства между собою и къ населенію регулируются закономъ, и всякая власть свои полномочія получаетъ отъ закона и власти центральной, или вѣрнѣе, власти верховной — законодательной. Но объемъ и характеръ тѣхъ полномочій, которыя предоставляются верховною властью органамъ правительственной администраціи (органамъ бюрократическимъ), и тѣхъ, которыя даруются органамъ самоуправленія, глубоко различны. Первые по закону не имѣютъ самостоятельности, они только строгіе выполнители предначертаній властей высшихъ. «Каждый низшій чинъ долженъ принимать приказанія отъ предпоставленнаго надъ нимъ старшаго и исполнять ихъ съ точностью» (ст. 712 Уст. о сл. гражд.).

Совершенно въ иномъ положеніи стоять, или вѣрнѣе, должны стоять, чтобы удовлетворять своему назначенію, органы самоуправленія. Этимъ послѣднимъ *по закону* въ точно очерченномъ кругѣ дѣлъ должна быть предоставлена извѣстная самостоятельность. «Органы самоуправленія», говоритъ профессоръ Коркуновъ, «подчинены въ границахъ и содержаніи своей дѣятельности надзору Правительства, но не прямымъ его распоряженіямъ. Постановленія органовъ самоуправленія могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы, но постановленія эти они во всякомъ случаѣ дѣлаютъ сами, самостоятельно, не получая прямыхъ указаній отъ правительственныхъ органовъ [1])». Тамъ, гдѣ самостоятельность органовъ самоуправленія не мирилась съ государственнымъ строемъ, дѣлались иногда попытки ограниченія ихъ самостоятельности и почти полнаго подчиненія ихъ органамъ администраціи. Нѣкоторые, въ томъ числѣ и составители записки, усматриваютъ даже въ такой постановкѣ дѣла осуществленіе государственной теоріи самоуправленія; но это далеко не такъ. Когда отнимается отъ самоуправляющихся единицъ ихъ самостоятельность, тѣмъ самымъ отнимается вся ихъ сущность и остается одна внѣшняя оболочка безъ всякаго внутренняго содержанія. «Государственное значеніе самоуправленія», говоритъ совершенно справедливо профессоръ Свѣшниковъ. «должно разъ навсегда пониматься не въ томъ смыслѣ, что земство должно сдѣлаться подчиненнымъ органомъ администраціи, а въ томъ, что выборное, самостоятельное и отвѣтственное лишь по закону земское само-

---

[1]) Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. II, изд. 1893 г., стр. 277.

управленіе по отношенію къ населенію является дѣйствительною властью со всѣми ея правами и преимуществами» [1]).

Не столь существеннымъ и неотъемлемымъ, какъ самостоятельность, но также весьма характернымъ признакомъ самоуправленія и бюрократіи служитъ децентрализація, съ одной стороны, и централизація—съ другой. Самоуправленіе безъ децентрализаціи немыслимо, съ бюрократіей же, какъ справедливо говоритъ профессоръ Чичеринъ, «тѣсно связана централизація, т. е. подчиненіе мѣстнаго управленія центральной власти, къ которой восходятъ важнѣйшія мѣстныя дѣла и которая по всѣмъ концамъ страны разсылаетъ свои приказанія. Бюрократія именно и служитъ органомъ этой системы» [2]).

Безспорно, что и при господствѣ бюрократической системы, силою вещей центральная власть вынуждена децентрализировать извѣстныя категоріи менѣе существенныхъ дѣлъ; но этимъ не создается еще самостоятельность мѣстныхъ бюрократическихъ органовъ. Такая децентрализація является простымъ разрѣшеніемъ не спрашивать по тѣмъ или другимъ дѣламъ указанія центральныхъ административныхъ учрежденій, но отъ этихъ послѣднихъ не отнимается право дать и по этимъ дѣламъ, въ случаѣ надобности, свое приказаніе, которое мѣстная власть исполнить по закону обязана. Бюрократическую децентрализацію французскій публицистъ Фьеве охарактеризовалъ довольно мѣтко, сказавши, что она есть не болѣе, какъ «домашняя сдѣлка между министромъ внутреннихъ дѣлъ и префектами».

Существенно отличаясь отъ органовъ бюрократическихъ по содержанію и предѣламъ своей дѣятельности, органы самоуправленія разнятся отъ нихъ и по самому своему строю. Бюрократія основана всецѣло на началѣ назначенія и іерархической подчиненности, самоуправленіе же—на началѣ выборномъ [3]). Въ той же мѣрѣ, какъ и самостоятельность въ кругѣ предоставленныхъ самоуправленію дѣлъ, выборное начало есть его существенная и неотъемлемая черта. Записка указываетъ, что въ нѣкоторыхъ государствахъ исполнительный органъ самоуправленія назначается Правительствомъ, но это указаніе нисколько не опровергаетъ сказаннаго положенія. Исполнительный органъ самъ по себѣ не создаетъ еще понятія самоуправленія, и не въ немъ сущность этого послѣдняго, онъ лишь, такъ

---

1) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 159.

2) Чичеринъ, Курсъ Госуд. Науки, т. III, стр. 487.

3) Профессоръ Градовскій характеризуетъ самоуправленіе какъ систему, при которой отправленіе разныхъ административныхъ обязанностей возлагается на мѣстныхъ жителей, какъ таковыхъ, т.-е. безъ установленія ихъ связи съ служебнымъ персоналомъ и безъ подчиненія ихъ обыкновеннымъ условіямъ государственной службы. (Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III, стр. 11).

сказать, техническое приспособленіе, какъ указываетъ самое его названіе, есть только исполнитель распоряженій другого органа, собранія выборныхъ представителей общества, въ которомъ и лежитъ весь центръ тяжести самоуправленія. Уничтожить это выборное собраніе, замѣнить его лицами, Правительствомъ назначенными, значитъ уничтожить самое понятіе самоуправленія. Кромѣ того, назначеніе Правительствомъ даже исполнительныхъ органовъ самоуправленія нельзя признать явленіемъ нормальнымъ. Если такое назначеніе допущено, то получается одно изъ двухъ. Либо назначенный органъ самоуправленія перестаетъ быть органомъ назначившей его администраціи и дѣлается безпрекословнымъ исполнителемъ распоряженій выборнаго собранія, либо онъ остается послушнымъ орудіемъ администраціи, становится проводникомъ ея взглядовъ, исполнителемъ ея распоряженій, но тогда и самое самоуправленіе фактически уничтожается [1]).

Равнымъ образомъ въ прямой іерархической подчиненности органы самоуправленія къ надзирающимъ за ними административнымъ властямъ не стоятъ. Тѣ и другіе при правильной постановкѣ самоуправленія въ случаяхъ разногласія разсматриваются какъ двѣ спорящія стороны, и при несговорчивости ихъ споръ подлежитъ разсмотрѣнію въ состязательномъ порядкѣ, по особымъ правиламъ административной юстиціи. У насъ, даже по закону 1890 г., сильно стѣснившему основные принципы самоуправленія, Сенатъ рѣшаетъ, кто изъ спорящихъ правъ, кто неправъ, т. е. которая изъ сторонъ спора, губернаторъ или земство, подъ видомъ отстаиванія своихъ правъ, посягаетъ на права другой стороны [2]).

Точно также, свободная непосредственно вмѣшиваться въ ходъ земскаго самоуправленія въ отдѣльныхъ случаяхъ Верховная Власть можетъ рѣшиться на это лишь въ крайнихъ обстоятельствахъ. Выговоры, внушенія, замѣчанія подчиненнымъ органамъ государственнаго управленія,

---

[1]) Князь Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ, признавая ненормальнымъ назначеніе органовъ самоуправленія правительствомъ, указываетъ, что благодаря такому назначенію прусскій ландратъ сталъ настоящимъ правительственнымъ чиновникомъ, который разсматриваетъ свое мѣсто, какъ переходную ступень, и болѣе считается со взглядами министерства, чѣмъ крейстага. (Gedanken und Erinnerungen, B. I, Ss. 11—12).

[2]) Уже при разработкѣ Положенія 1864 г. отчетливо проводилась мысль, что „вообще дѣятельность губернатора, какъ представителя закона и центральной власти, въ отношеніяхъ его къ мѣстному представительству, должна быть по преимуществу отрицательная“. Для споровъ между этимъ представительствомъ и приставленнымъ къ нему для надзора губернаторомъ, въ роли скорѣе прокурора, Сенатъ является опять-таки не начальственной инстанціей, а „верховнымъ посредникомъ“. Такое посредничество „внушено весьма счастливой мыслью: идея самостоятельности, такъ сказать, державности представительнаго начала, не нарушена и при столкновеніяхъ между представителями центральнаго Правительства и мѣстными земскими учрежденіями“. Историческая записка, стр. 281, 283.

перемѣщенія, смѣщенія и другія перемѣны въ ихъ личномъ составѣ, происходятъ почти ежедневно. Но выговоръ или замѣчаніе земскому или городскому управленію, устраненіе членовъ городской или земской управы, пріостановка самоуправленія хотя бы на самый короткій срокъ,—часто ли бывали примѣры принятія подобныхъ мѣръ? Гораздо рѣже, чѣмъ смѣна не только губернаторовъ, но и министровъ. И едва ли возможно утверждать, что указанное различіе объясняется бо́льшей корректностью, сравнительной безупречностью въ дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Отличные по принципу своей власти, по существу своей дѣятельности и по своему строю отъ органовъ бюрократическихъ, органы самоуправленія, по крайней мѣрѣ, наше земство, отличаются отъ нихъ и по своей чисто внѣшней формѣ. Весьма трудно согласиться съ запиской Министра Внутреннихъ Дѣлъ, что и сельскій сходъ, и Государственный Совѣтъ, и земское собраніе имѣютъ одну и ту же парламентскую форму. Можно думать, что нестройная, лишенная организаціи, первобытная форма схода такъ же мало отвѣчаетъ представленію о парламентѣ, какъ мало походитъ на него Государственный Совѣтъ, не имѣющій своихъ исполнительныхъ органовъ, состоящій изъ однихъ Государемъ Императоромъ назначенныхъ членовъ. Въ доказательство же того, насколько форма земскаго собранія близка къ формѣ парламентской, можно сослаться на наблюденіе Мэкензи Уолласа, на авторитетъ котораго, какъ знатока Россіи, ссылается и записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 64). Этотъ англичанинъ, выросшій въ странѣ парламентаризма, хорошо знающій и внутреннее содержаніе этого послѣдняго и внѣшнюю его форму, всѣ его права, обычаи и порядки и хорошо въ то же время ознакомившійся съ нашими государственными учрежденіями, ихъ строемъ и характеромъ, такъ характеризуетъ земство: «Это учрежденіе по своей формѣ чисто парламентское, то есть оно состоитъ изъ собранія выборныхъ отъ населенія, собирающагося не менѣе чѣмъ разъ въ годъ, и постоянной управы, избранной собраніемъ изъ своихъ членовъ». Отсюда выводъ: «Если мы сравнимъ земство съ прежними попытками создать мѣстное самоуправленіе, то надо согласиться, что русскіе сдѣлали большіе успѣхи въ своемъ политическомъ образованіи» [1]).

---

[1]) Mackenzie Wallace, Russia (4 ed), Vol. I, pp. 327, 347. См. также A. Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes, т. II, p. 190—191.

„Сущность дѣла", говоритъ профессоръ Ивановскій, „заключается въ томъ, что идея отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной, признанная въ конституціонной монархіи и республикѣ, нашла свое примѣненіе и въ устройствѣ органовъ самоуправленія. И здѣсь признано наиболѣе цѣлесообразнымъ властъ постановляющую и рѣшающую отдѣлить отъ власти исполняющей. Такое отдѣленіе настолько считается аттрибутомъ самоуправленія, что примѣняется въ немъ, какая бы форма государственнаго устройства ни существовала". (Ивановскій. Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи, стр. 7—8).

Наконецъ, съ своей стороны, я повторяю еще разъ, что не только по существу своей дѣятельности, по своей организаціи и внѣшней формѣ, но и по своимъ отношеніямъ къ Верховной законодательной власти, органы самоуправленія глубоко разнятся отъ органовъ администраціи. «Тамъ, гдѣ отъ этой единой воли» (Монарха), говоритъ записка Министра (стр. 10), «зависитъ самое существованіе самоуправленія, не можетъ быть рѣчи о какомъ либо стѣсненіи ея сказаннымъ строемъ управленія болѣе, чѣмъ бюрократическимъ». Безспорно, конечно, что сильная монархическая власть въ каждый данный моментъ можетъ отмѣнить любой изданный ею законъ; скажу болѣе, примѣры бывали,—можетъ пріостановить и даже отмѣнить и дарованную ею конституцію. Но другой вопросъ, къ какимъ результатамъ на практикѣ приведетъ такая отмѣна, и какими мѣрами приходится приводить въ исполненіе вновь издаваемый законъ? Къ тѣмъ или другимъ реформамъ, производимымъ въ бюрократическомъ строѣ, общество относится съ большимъ или меньшимъ интересомъ, но не принимаетъ въ нихъ живого участія. Наоборотъ, на каждое несогласіе Правительства съ выборными представителями общества, на каждую ограничительную мѣру, принятую по отношенію къ самоуправленію, какъ мѣстному, такъ и центральному, общество несомнѣнно смотритъ какъ на отнятіе дарованныхъ ему правъ [1]); въ немъ возникаетъ и тлѣетъ скрытое недовольство Правительствомъ, а иногда и открытое ему противодѣйствіе. Утверждать, что такая оппозиція въ самодержавномъ государствѣ немыслима, значитъ отрицать исторію, отрицать и печальный фактъ польскаго возстанія 1830 г. и проявившееся на нашихъ глазахъ броженіе финляндцевъ, усмотрѣвшихъ въ Высочайшемъ Манифестѣ, отъ 3 февраля 1899 г., лишеніе будто бы дарованныхъ имъ правъ и преимуществъ. Министру Внутреннихъ Дѣлъ небезызвѣстно, также, какъ смотрѣла и смотритъ значительная часть нашего общества и нашей печати на тѣ несогласія, которыя происходили между администраціей и земствомъ, и даже на тѣ законодательныя измѣненія въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, которыя изданы были въ прошлое царствованіе. Конечно, сильное Правительство долгое время можетъ подавлять всякую оппозицію, но безспорно также и то, что ничто такъ не разобщаетъ Монарха съ народомъ и не расшатываетъ основныхъ устоевъ Самодержавія, какъ широкое примѣненіе репрессивныхъ мѣръ, въ особенности, когда

---

[1]) „Если въ государствѣ нѣтъ еще народнаго представительства“, говоритъ Лоренцъ Штейнъ, „то земское представительство всегда является для населенія не только важнымъ правомъ, но и дорогимъ благомъ. Народъ всегда будетъ тѣмъ больше дорожить своими земскими чинами, чѣмъ менѣе вѣроятнымъ представляется для него образованіе народнаго представительства, ибо никогда не исчезаетъ у него надежда посредствомъ перваго достигнуть второго“. (Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2 Aufl., 1869, S. 184).

мѣры эти принимаются для прекращенія смуты и броженія, вызванныхъ ошибками самого же Правительства.

Записка Министра допускаетъ въ конституціонномъ государствѣ противоположеніе органовъ самоуправленія Правительству вообще, но отрицаетъ возможность такого противоположенія въ государствѣ самодержавномъ. «Эта истина», говоритъ она, «можетъ быть неясна лишь тому, кто разсматриваетъ Самодержавную Монархію, такъ сказать, черезъ конституціонные очки» (стр. 9).

Но и это далеко не вѣрно. Если подъ Правительствомъ понимать Верховную Власть, то указанное противоположеніе самоуправленія Правительству именно невозможно въ государствѣ конституціонномъ, гдѣ и Верховная Власть, и дѣятельность самоуправляющихся территоріальныхъ единицъ основаны на одномъ и томъ же началѣ самоуправленія,—самостоятельной дѣятельности общества подъ надзоромъ Монарха и назначенныхъ Имъ лицъ. При конституціонномъ устройствѣ мѣстное самоуправленіе только форма децентрализаціи. Все управленіе государства отъ верху до низу проникнуто началомъ народовластія; однородность всѣхъ органовъ управленія, центральнаго и мѣстнаго, выдержана повсемѣстно и вполнѣ. Въ государствѣ же Самодержавномъ противоположеніе мѣстнаго самоуправленія Правительству или Верховной Власти неизбѣжно въ томъ смыслѣ, что здѣсь означенная Власть основана на одномъ принципѣ,—единой и нераздѣльной волѣ Монарха, не ограниченной самостоятельной дѣятельностью народныхъ представителей, а мѣстное самоуправленіе—на другомъ принципѣ—самостятельной дѣятельности выборныхъ населенія представителей его, дѣйствующихъ лишь подъ надзоромъ Монарха и лицъ, Имъ назначенныхъ, отъ него довѣренныхъ. Эту разницу нельзя не видѣть, чрезъ какія бы очки ни смотрѣть и какой бы окраски ни были ихъ стекла, лишь бы эти послѣднія не искажали изображеній.

Въ развитіе высказаннаго мною положенія о полномъ и коренномъ различіи органовъ бюрократическихъ и органовъ самоуправленія можно привести много еще доводовъ, можно сослаться на цѣлый рядъ авторитетовъ и нашей, и западно-европейской науки, но я считаю излишнимъ болѣе подробно останавливаться на этомъ вопросѣ, ибо глубоко увѣренъ, что практически никому лучше Министра Внутреннихъ Дѣлъ неизвѣстно указанное различіе; никто лучше Министра Внутреннихъ Дѣлъ не знаетъ и не можетъ знать, что назначеніе, а тѣмъ болѣе увольненіе, напр., губернаторовъ, далеко не тождественно съ утвержденіемъ и смѣщеніемъ городскихъ головъ, что проще отмѣнить распоряженіе любой губернской власти, чѣмъ постановленіе земскаго собранія, и что съ ходатайствами, даже неосновательными, земскихъ собраній приходится совершенно иначе считаться, чѣмъ съ губернаторскими предположеніями.

Къ 3-му пункту.

Наука права, а равно исторія конституціонныхъ хартій подтверждаютъ связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ.

Утверждая, что и по существу, и по своимъ отношеніямъ къ Верховной Власти, органы самоуправленія въ той же мѣрѣ соотвѣтствуютъ самодержавному строю, какъ и органы бюрократическіе, записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ доказываетъ далѣе, что ни исторія Западной Европы, ни наука права не подтверждаютъ связи самоуправленія съ конституціонализмомъ. Мнѣніе Гнейста о тѣсной связи англійской конституціи съ мѣстнымъ управленіемъ, по утвержденію записки (со словъ проф. Чичерина), «есть въ сущности не болѣе какъ произвольное предположеніе», да и самое сочиненіе знаменитаго германскаго ученаго, «замѣчательное по своей учености, остается безплоднымъ по своимъ результатамъ». «Обозрѣвая», говоритъ далѣе записка, «содержаніе конституціонныхъ хартій Европы и ознакомляясь съ идеями, положенными въ ихъ основаніе, легко убѣдиться, что ни въ теоріи, ни на практикѣ установленіе мѣстнаго самоуправленія не разсматривалось ни творцами ихъ, ни ближайшими по времени толкователями, какъ нѣчто составляющее не только существенную, но хотя бы и частную принадлежность конституціоннаго режима» (стр. 14). «Мѣстное административно-хозяйственное самоуправленіе, въ теченіе первой половины XIX столѣтія—періода увлеченія на Западѣ Европы, а отчасти и у насъ, идеями конституціонализма, не ставилось въ связь съ послѣднимъ, какъ нѣчто ему родственное и союзное». Въ подтвержденіе записка ссылается на примѣръ Франціи, гдѣ послѣ великой революціи усилились бюрократизмъ и централизація, и на примѣръ Пруссіи, гдѣ преобразованіе мѣстной администраціи на началахъ самоуправленія началось только черезъ 24 года послѣ провозглашенія конституціи.

Въ убѣдительности всей этой аргументаціи записки я позволяю себѣ весьма усомниться. Прежде всего полагаю, что сочиненіе Гнейста далеко не осталось такимъ безплоднымъ по своимъ результатамъ, какъ полагаетъ записка Министра. Въ послѣдующей научной литературѣ выводы знаменитаго ученаго во многомъ были дополнены, нѣкоторыя отдѣльныя ошибочныя его положенія и односторонніе взгляды подверглись справедливой критикѣ, но основная его мысль о тѣсной связи конституціоннаго строя съ самоуправленіемъ не встрѣтила ни одного серьезнаго опроверженія; наоборотъ, и въ научныхъ сочиненіяхъ и въ парламентскихъ преніяхъ, до газетной полемики включительно, мысль

эта повторялась и развивалась на разные лады, съ различныхъ сторонъ и разнообразныхъ точекъ зрѣнія. Въ прилагаемой справкѣ (№ 1), далеко не исчерпывающей предмета, сгруппированъ рядъ мнѣній западно-европейскихъ ученыхъ и политическихъ дѣятелей, которые являются либо прямыми послѣдователями Гнейста, либо иными путями приходятъ къ его основной мысли.

Изъ той же справки можно убѣдиться, что кромѣ Гнейста на тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ указывали и такіе корифеи и ветераны германской науки, какъ Лоренцъ Штейнъ и Гольцендорфъ, а также ученые позднѣйшаго времени (Сарвей, Ленингъ и др.), а равно комментаторы прусскаго Kreisordnung'а 1872 года (Ганъ, Вахлеръ, Фриденталь и др.). Справка показываетъ также, что въ настоящее время за реформу мѣстнаго управленія Франціи на началахъ самоуправленія стоятъ не легитимисты, разсчитывающіе, по мнѣнію записки Министра, на консерватизмъ сельскаго населенія, но всѣ тѣ, кто требуетъ этой реформы для устойчивости конституціоннаго строя, кто въ отсутствіи мѣстнаго самоуправленія справедливо видитъ причину политическихъ переворотовъ, ареной которыхъ была Франція въ теченіе XIX столѣтія (Ферронъ, Ферранъ, Леруа-Болье и др.). Изъ той же, далѣе, справки можно усмотрѣть, сколь поспѣшнымъ является заключеніе составителей записки Министра о томъ «интересномъ фактѣ, что теоріи Гнейста не имѣютъ послѣдователей въ самой Англіи» (прим. на стр. 16). Отмѣчая этотъ «интересный» фактъ, записка основывается на томъ, если можно такъ выразиться, отрицательномъ соображеніи, что Brougham, Dicy и другіе неназываемые ею ученые и государственные дѣятели Англіи не говорятъ о политическомъ значеніи selfgovernment'а, но записка совершенно упускаетъ изъ виду, что, напр., одинъ изъ выдающихся англійскихъ публицистовъ и государственный дѣятель, бывшій посолъ Великобританіи въ Петербургѣ, сэръ Моріеръ, разбирая теорію Гнейста, признаетъ ее «мастерской анатоміей англійскаго самоуправленія». По его мнѣнію, самый германскій законъ 1872 года о мѣстномъ самоуправленіи (Kreisordnung vom 13 December 1872) «явился послѣдствіемъ тѣхъ ученій о самоуправленіи, краснорѣчивѣйшимъ и самымъ неутомимымъ защитникомъ коихъ за послѣднія 20 лѣтъ былъ профессоръ Гнейстъ». «Эти ученія», по мнѣнію сэра Моріера, «основаны на его безподобныхъ анализахъ тѣхъ историческихъ матеріаловъ, изъ которыхъ построена англійская система самоуправленія» (см. справка № 1). Книгу Моріера проф. Гольцендорфъ справедливо рекомендуетъ вниманію всѣхъ тѣхъ, кто не видитъ связи между самоуправленіемъ и конституціоннымъ режимомъ [1]).

---

[1]) Записка не имѣла, повидимому, также въ виду и слѣдующихъ весьма харак-

Наконецъ, изъ указанной справки можно усмотрѣть и тотъ, дѣйствительно интересный и притомъ положительный, а не отрицательный фактъ, что такой знатокъ европейскихъ конституцій, какъ Démombynes, говоря о возможности установленія въ Россіи конституціоннаго строя, весьма опредѣленно высказываетъ, что «учрежденіе земскихъ губернскихъ и уѣздныхъ собраній можетъ быть разсматриваемо какъ точка отправленія эры реформъ, которыя распространятся неизбѣжно вплоть до законодательной власти». Не менѣе интересенъ и взглядъ Ferrand'a. «Со времени либеральныхъ реформъ Александра II», говоритъ онъ, «Россія въ отношеніи своей политической и административной организаціи находится въ положеніи, до нѣкоторой степени аналогичномъ съ тѣмъ, которое мы (французы) переживаемъ съ 1814 года. Тогда какъ ея мѣстное управленіе децентрализовано — болѣе децентрализовано, чѣмъ наше, относительно всего, что касается дѣлъ государства, оно остается полной автократіей... Россіи, вѣроятно, не болѣе удастся сохранить совмѣстное существованіе мѣстнаго самоуправленія и политическаго самодержавія, чѣмъ намъ удается, начиная съ 1814 г., сохранять совмѣстное существованіе административной централизаціи и парламентарнаго режима» [1]).

Нельзя также не обратить особаго вниманія на мнѣніе Леруа-Болье. Прекрасно характеризуя тѣ надежды, какія возлагались русскимъ обществомъ на земство, перемѣну въ его взглядахъ на это послѣднее и тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, авторъ «Имперіи Царей» приходитъ къ такому заключенію: «мѣстное самоуправленіе не можетъ довольствоваться самимъ собою, оно можетъ быть лишь началомъ, исходной точкой; думать на немъ остановиться — это иллюзія» [2]).

терныхъ заявленій Лорда Дизраэли и Гладстона. „Если", говорилъ первый изъ нихъ, и бывшій глава англійскаго консервативнаго кабинета, „мы будемъ приведены къ революціи, мы должны будемъ осуществить идею свободной монархіи, установленной основными законами, которые, въ свою очередь, составляютъ вершину обширной пирамиды муниципальнаго и помѣстнаго управленія"; „драгоцѣнное признаніе въ устахъ дѣйствительнаго главы торіевъ", говоритъ по поводу этого заявленія Valframbert (Régime municipal et institutions locales de d'Angleterre, p. 86). Но еще болѣе характерно заявленіе бывшаго противника Дизраэли, главы англійской либеральной партіи. Въ своей знаменитой рѣчи, произнесенной въ 1872 г., въ слѣдующихъ словахъ Гладстонъ возражалъ противъ законопроекта, клонившагося къ увеличенію власти правительства на счетъ мѣстнаго самоуправленія: „чѣмъ больше лѣтъ считаю я на своихъ плечахъ, тѣмъ больше значенія придаю мѣстнымъ учрежденіямъ: благодаря имъ мы пріобрѣтаемъ политическій разумъ, разсудительность, опытъ, благодаря имъ дѣлаемся способны къ политической свободѣ; безъ нихъ мы не могли бы сохранить наши центральныя учрежденія". (Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger, p. 67).

[1]) Ferrand, ib., p. 90.

[2]) Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars, t. II, p. 218—221.

Вообще нельзя не выразить сожалѣнія, что къ европейской научной литературѣ вообще и къ англійской въ особенности составители записки отнеслись не достаточно осторожно и внимательно. Приводя въ выноскахъ ссылки на Карла Маркса, едва ли занимавшагося когда-либо вопросомъ о соотношеніи конституціи съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, авторы записки упустили изъ виду такіе классическіе труды, дающіе прямые отвѣты на этотъ вопросъ, какъ напр., Джона Стюарта Милля «О представительномъ правленіи», Бокля «Исторія цивилизаціи Англіи», Стеббса «Конституціонная исторія Англіи», не говоря уже о менѣе выдающихся трудахъ представителей англійской научной литературы, Диксона, Смита и др., и о цѣломъ рядѣ капитальныхъ работъ авторитетныхъ ученыхъ нѣмецкой и французской науки государственнаго права. Обзоръ справки № 1, далеко не исчерпывающей всей литературы вопроса, можетъ показать, насколько смѣлымъ является утвержденіе записки, будто наука права не подтверждаетъ связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ и что въ Англіи нѣтъ послѣдователей этой теоріи. Во всякомъ случаѣ подобный категорическій тезисъ требовалъ бы болѣе вѣскихъ доказательствъ, чѣмъ простое отрицаніе теоріи Гнейста и указаніе на отсутствіе въ трудахъ Brougham'a Dicy и другихъ, оставшихся неизвѣстными, писателей соотвѣтствующихъ соображеній.

Не входя въ болѣе подробное разсмотрѣніе безспорно подтверждающихъ теорію Гнейста (а слѣдовательно, и мою мысль) взглядовъ западноевропейскихъ ученыхъ, такъ какъ такое разсмотрѣніе слишкомъ расширило бы рамки настоящей записки, я считаю необходимымъ отмѣтить, что и въ нашей научной литературѣ далеко не признается справедливымъ тотъ суровый приговоръ, который изрекъ надъ трудами Гнейста проф. Чичеринъ въ своемъ сочиненіи о народномъ представительствѣ, въ коемъ самъ почтенный профессоръ такъ обстоятельно доказываетъ тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ политическимъ устройствомъ страны и признаетъ его лучшею школою представительныхъ учрежденій. Значительно позже названнаго, написаннаго болѣе 30 лѣтъ тому назадъ сочиненія, появился трудъ другого нашего авторитетнаго ученаго, профессора Градовскаго. Его взгляды на теорію самоуправленія имѣютъ особенно важное значеніе, ибо проф. Градовскій «совмѣщаетъ въ себѣ знатока иностраннаго и русскаго права, ему знакома вся теорія самоуправленія, какъ она выразилась на Западѣ, ему знакома исторія и догма нашего русскаго права» [1]). Въ своемъ сочиненіи проф. Градовскій является горячимъ сторонникомъ теоріи Гнейста, подобно этому послѣднему считаетъ англійское мѣстное самоуправленіе основой всей англій-

---

[1]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 134—135.

ской конституціи и довольно опредѣленно высказывается за тѣсную связь самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ.

«Гнейстъ», говоритъ Градовскій, «раскрылъ Европѣ Англію административную и показалъ, что въ ней коренятся причины благосостоянія и *свободы* этой страны». Теорія Гнейста, по словамъ профессора, оказала огромное вліяніе на умы современнаго поколѣнія; успѣхъ ея онъ сравниваетъ съ тѣмъ, какой имѣло въ свое время ученье Монтескье, открывшаго Европѣ политическую Англію [1]). «Примѣръ Англіи», продолжаетъ далѣе Градовскій, «показываетъ намъ, что понятіе самоуправленія есть прежде всего понятіе политическое, опредѣляемое степенью участія общества не только въ административныхъ дѣлахъ мѣстности, но и въ общегосударственномъ управленіи». «Отдѣлить учрежденіе англійскаго самоуправленія отъ самоуправленія политическаго столь же невозможно, какъ отдѣлить дѣятельность рукъ отъ дѣятельности головы» [2]).

Далѣе, я позволяю себѣ думать, что и утвержденіе записки Министра, будто самоуправленіе никогда не разсматривалось творцами конституціонныхъ хартій и ближайшими по времени ихъ толкователями, какъ нѣчто родственное и союзное конституціонному режиму,—также основано на обобщеніи, едва ли правильномъ. Исходной точкой обобщенія послужило, повидимому, то соображеніе, что первыя конституціи Франціи не только не дали самоуправленію надлежащаго развитія, но въ конечномъ результатѣ даже усилили административную централизацію и бюрократическія формы управленія. Этотъ фактъ, однако, представляетъ лишь видимое противорѣчіе, онъ нуждается лишь въ болѣе подробномъ его разсмотрѣніи и надлежащей оцѣнкѣ.

Къ настоящей запискѣ приложена справка (№ 2), гдѣ приведены постановленія конституцій и нѣкоторыя данныя изъ политической исторіи Западной Европы, характеризующія связь между мѣстнымъ самоуправленіемъ и конституціоннымъ режимомъ. Несмотря на краткость этой справки, изъ приведенныхъ въ ней фактическихъ данныхъ легко усмотрѣть, что исторія Франціи также не только не опровергаетъ тѣсной связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, но можетъ служить даже лучшимъ ея подтвержденіемъ. Идея самоуправленія несомнѣнно появляется во Франціи одновременно съ возникновеніемъ революціоннаго броженія (въ проектахъ Мирабо, Тюрго, Неккера и др.) и впервые наиболѣе замѣтное осуществленіе на континентѣ Европы получаетъ въ трудахъ учредительнаго собранія 1789 г. Поэтому едва ли права и послѣдовательна записка Министра, утверждая, что нельзя усматривать логическаго соотношенія между идеями конституціонализма

---

[1]) Градовскій, Начала Русскаго Государственнаго Права, т. III, стр. 19.

[2]) Ib., стр. 22.

и идеями административныхъ преобразованій, народившихся въ эпоху французской революціи и за время, ближайшимъ образомъ ей предшествовавшее (стр. 17). Справедливо указывая, что самоуправленіе въ современномъ значеніи этого слова, т. е. какъ система администраціи, появляется въ государствахъ континента Европы лишь съ XIX столѣтія (стр. 12), записка забываетъ, что впервые появляется оно именно въ трудахъ названнаго національнаго собранія, которое первое сдѣлало попытку построенія мѣстной администраціи на началахъ самоуправленія. «Великая французская революція», говоритъ проф. Дитятинъ, «новый поворотный пунктъ въ исторіи мѣстнаго самоуправленія» [1]).

Революція не дала, правда, быстраго развитія новой народившейся идеѣ въ ея примѣненіи. Опасаясь консерватизма сельскаго населенія, не довѣряя провинціямъ, проникнутымъ старыми традиціями и духомъ сословій, конвентъ въ значительной мѣрѣ ограничилъ то широкое право мѣстнаго самоуправленія, которое было назначено для нихъ національнымъ собраніемъ. Подъ вліяніемъ идей Руссо, дѣятели французской революціи провозгласили, что «La souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible», (§ 25 конст. 1791 г.) и съ своей точки зрѣнія сдѣлали непростительную ошибку, такъ какъ они не дали народу дѣйствительнаго самоуправленія, а лишь замѣнили благодушный абсолютизмъ короля безпощадно свирѣпымъ абсолютизмомъ конвента. Результатомъ этой ошибки явилась уже при конвентѣ пріостановка конституціи 1793 г., неустойчивость позднѣйшихъ конституцій и рядъ политическихъ переворотовъ, ареной которыхъ была Франція въ теченіе XIX столѣтія. Политическій строй государства измѣнялся, но администрація, на которую онъ долженъ былъ опираться, осталась прежняя, приспособленная для самодержавнаго образа правленія,—къ нему она и стремилась вернуться при всякой къ тому возможности. Наиболѣе дальновидные публицисты и государственные люди Франціи весьма, впрочемъ, скоро поняли ошибку дѣятелей кон-

---

[1]) Дитятинъ, Устройство и управленіе городовъ, т. I, стр. 105.

„Наша революція 1789 года", говоритъ Ферронъ, „была для Европы точкой отправленія реакціи противъ абсолютизма и, слѣдовательно, противъ чрезмѣрной централизаціи, которая есть его существенное условіе. Тогда наступила новая фаза; всѣ народы начинаютъ выходить на путь свободы и децентрализаціи. Этого факта нельзя упускать изъ виду, если хотятъ себѣ отдать отчетъ въ движеніи, которое произошло въ нашу эпоху, если хотятъ понять смыслъ реформъ, которыя современные народы внесли въ свою провинціальную и общинную организацію, если хотятъ знать политическій идеалъ, къ которому они идутъ". Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées, p. 180—181.

„И для Германіи", говоритъ извѣстный нѣмецкій историкъ Мауреръ, „французская революція и революціонное законодательство создали эпоху, ибо она, по крайней мѣрѣ, дала толчекъ къ новому оживленію общинныхъ учрежденій и новому законодательству". Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, IV B. (1871) S. 300.

вента. Уже въ 1821 году появилось сочиненіе Баранта [1]), въ которомъ указывалось на полное противорѣчіе между политическимъ строемъ государства и административнымъ устройствомъ и доказывалась необходимость преобразовать послѣднее на началахъ мѣстнаго самоуправленія. Эта точка зрѣнія, которая отразилась также и въ современныхъ труду Баранта проектахъ реформъ мѣстнаго управленія Деказа и Мартиньяка, постепенно стала пріобрѣтать всѣ болѣе и болѣе сторонниковъ, чему, конечно, много способствовали уроки исторіи и знакомство съ учрежденіями Англіи. Съ провозглашеніемъ третьей республики указанное направленіе сдѣлалось господствующимъ. «Однимъ изъ лозунговъ новыхъ выборовъ въ 1871 г.», говоритъ Paul Leroy-Beaulieu, «служила децентрализація [2]). Теперь уже не политики только или писатели высшаго полета, въ родѣ Токвиля, Брольи, Лабулэ, принялись за дѣло введенія мѣстнаго самоуправленія; теперь за низверженіе административнаго ига взялись наиболѣе практическіе, наиболѣе осторожные люди: земледѣльцы и промышленники» [3]). И дѣйствительно, требованія мѣстнаго самоуправленія, въ видахъ устойчивости конституціоннаго строя, все громче и громче стали раздаваться во французскомъ обществѣ. «Централизація мѣстныхъ учрежденій» писалъ, напр., одинъ изъ опытныхъ французскихъ администраторовъ (бывшій префектъ) Ферранъ, «совмѣстна лишь съ абсолютной монархіей, примѣненіе же этой системы при парламентской формѣ правленія приводитъ къ извращенію и разрушенію этой формы. Безъ децентрализаціи мѣстныхъ учрежденій конституціонная монархія и республика безпочвенны и быстро вырождаются въ абсолютную форму правленія... Противорѣчіе между днемъ и поверхностью будетъ существовать у насъ до тѣхъ поръ, пока въ департаментахъ и общинахъ не будетъ осуществленъ конституціонный режимъ въ той же мѣрѣ, въ какой осуществленъ онъ въ правленіи верховномъ; административная децентрализація одна лишь въ состояніи восполнить существующій въ нашемъ государственномъ устройствѣ пробѣлъ, а потому требованіе ея нынѣ болѣе чѣмъ своевременно» [4]). Не ошибались относительно значенія для Франціи самоуправленія и стоящіе внѣ борьбы и страстей французскихъ полити-

---

[1]) Barante, Des communes et de l'aristocratie.

[2]) Выраженіе: „самоуправленіе“ (selfgovernement, Selbstverwaltung) не имѣетъ для себя соотвѣтствующаго термина во французскомъ языкѣ. Décentralisation, administration locale обозначаютъ собственно децентрализацію бюрократическую и децентрализацію на началахъ мѣстнаго самоуправленія. Но въ виду того, что политическій строй Франціи построенъ на принципѣ народовластія, на языкѣ французскихъ публицистовъ и юристовъ оба упомянутыя выраженія употребляются въ значеніи мѣстнаго самоуправленія.

[3]) P. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre (1872), p. 394.

[4]) Ferrand, ib., p. 9, 218.

ческихъ партій иностранные ученые. «Безъ самоуправленія какъ основы, конституція дѣлается призракомъ», писалъ напр., проф. Tellkampf [1]), «гдѣ нѣтъ этой основы, какъ до сихъ поръ (въ 1872 г.) во Франціи, тамъ конституція подобна шаткой кровлѣ, которую повалитъ каждая буря; тамъ же, гдѣ, какъ въ Англіи, конституція стоитъ на твердомъ фундаментѣ,—она стойко выдержала всѣ невзгоды».

Въ настоящее время правительство третьей республики быстрыми шагами идетъ навстрѣчу этому направленію. Основная мысль предпринятыхъ имъ въ области мѣстнаго управленія реформъ прекрасно выражена была, при обсужденіи въ 1871 г. въ палатѣ законопроекта о департаментскихъ совѣтахъ, докладчикомъ парламентской комиссіи Ваддингтономъ, который ставилъ проектируемый законъ въ прямую связь съ конституціей и доказывалъ необходимость «основать на всѣхъ ступеняхъ правительство страны на ней самой».

Надежды же легитимистовъ направлены нынѣ въ другую сторону. «Богъ покровитель, на котораго они разсчитываютъ», говоритъ Поль Леруа Больё, «это центральная власть, префекты, другими словами, болѣе или менѣе замаскированная диктатура» [2]).

Вообще, ближайшее ознакомленіе съ хартіями французской конституціи, съ законами, стоящими въ непосредственной съ ними связи, съ парламентскими преніями, происходившими при обсужденіи этихъ законовъ и, наконецъ, съ послѣдовательнымъ развитіемъ во французской литературѣ той мысли, которая была еще высказана Барантомъ, все это приводитъ къ несомнѣнному убѣжденію въ самой тѣсной связи французскихъ конституцій съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. «Франція проходила черезъ XIX столѣтіе, создавая себѣ конституцію» [3]); вмѣстѣ съ этой послѣдней то развивалось, то подавлялось и мѣстное самоуправленіе. Почти всѣ конституціи этой страны обращали самое серьезное вниманіе на организацію мѣстнаго управленія, и потому на немъ лучше всего отражался ихъ характеръ: если конституція имѣла въ виду широкое развитіе началъ самоуправленія въ области правленія верховнаго, она стремилась соотвѣтственно съ этимъ организовать и управленіе мѣстное; если же по существу своему она лишь замѣняла суверенитетъ короля суверенитетомъ народа, какъ отвлеченнаго цѣлаго, или, вѣрнѣе, лицъ, захватившихъ власть въ свои руки, если она клонилась къ диктатурѣ или абсолютизму, то усиливала централизацію и бюрократію и ограничивала самостоятельную дѣятельность общества въ сферѣ мѣстнаго управленія. Вотъ почему

[1]) Tellkampf, Selbstverwaltung und Kreisordnung der Gemeinde-und Kreis-Ordnungen in Preussen, S. 2.

[2]) Paul Leroy-Beaulieu „L'administration locale en France et en Angleterre" p. 426 (edit. 1872).

[3]) Сеньобосъ. Политическая Исторія Европы, т. I, стр. 95.

нельзя не видѣть, что и разсмотрѣніе исторіи французскихъ конституцій вовсе не подтверждаетъ увѣреній записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ томъ, будто ни въ теоріи, ни на практикѣ установленіе мѣстнаго самоуправленія не разсматривалось творцами конституцій, какъ нѣчто составляющее, хотя бы частную, принадлежность конституціоннаго режима.

Не подтверждаетъ такого взгляда и разсмотрѣніе конституціонныхъ хартій другихъ странъ, и, въ частности, политическая исторія Пруссіи.

Уже въ первой моей запискѣ я обращалъ особое вниманіе на поучительный примѣръ этой исторіи. Я указывалъ, какъ отъ предпринятой Штейномъ организаціи городовъ на началахъ самоуправленія пришлось постепенно перейти къ провинціальнымъ сеймамъ, хотя и весьма аристократическимъ и притомъ имѣвшимъ только совѣщательный голосъ по общегосударственнымъ дѣламъ, но все-таки осуществлявшимъ уже цѣлую систему мѣстнаго самоуправленія. Сказано было также, какъ эти сеймы, начиная съ 1840 г., стали ходатайствовать о созваніи общегосударственнаго представительства, какъ затѣмъ пришлось установить въ Берлинѣ совмѣстныя засѣданія комитетовъ отъ всѣхъ этихъ сеймовъ съ совѣщательнымъ лишь голосомъ по вопросамъ, какіе имъ предлагало правительство; какъ далѣе, такой соединенный Ландтагъ, не довольствуясь своимъ совѣщательнымъ значеніемъ, сталъ добиваться властнаго участія въ верховномъ правленіи, сначала въ очень почтительной формѣ благодарственныхъ адресовъ, а затѣмъ путемъ прямого противодѣйствія желаніямъ и волѣ короля, и какъ, наконецъ, черезъ три года послѣ своего созыва, этотъ совѣщательный Ландтагъ обратился въ конституціонный парламентъ 1848 г.

Самъ Штейнъ, вводя самоуправленіе въ систему прусскаго мѣстнаго государственнаго управленія, несомнѣнно ставилъ свои реформы въ тѣсную связь съ будущимъ введеніемъ въ странѣ конституціи. Городское самоуправленіе 1808 г. было только однимъ изъ звеньевъ въ цѣлой цѣпи либеральныхъ учрежденій, имъ предложенныхъ: самоуправленія общиннаго, уѣзднаго, провинціальнаго и, наконецъ, государственнаго представительства, которое, по мысли Штейна, должно было состоять изъ делегацій провинціальныхъ сеймовъ, хотя сначала имѣть только совѣщательное значеніе [1]). «Подобно тому, какъ Фр. Вильгельмъ I создалъ новѣйшее нѣмецкое чиновничество», говоритъ проф. Treitschke, «Штейновское городское устройство стало исходною точкою нѣмецкаго самоуправленія. На немъ опирались всѣ новѣйшіе общинные законы, которые въ теченіе двухъ поколѣній, пока парламентаризмъ былъ еще незрѣлъ и не завершенъ, образовали самую прочную, наилучше обезпеченную часть нѣмец-

---

[1]) Treitschke, Deutsche Geschichte in XIX Jahrhundert, B. I, Ss. 273 — 287. Bornhak, Preussisches Staatsrecht, I B. (1888), Ss. 36—37.

кой народной свободы..... Реформамъ Штейна обязаны мы тѣмъ, что нѣмецкое конституціонное государство стоитъ теперь на твердой почвѣ» [1]). Изъ того же сочиненія Трейчке видно, что относительно политическаго значенія сказанныхъ реформъ не ошибались ни друзья ихъ, ни противники; первые видѣли въ нихъ залогъ будущаго конституціоннаго строя, вторые начало конца для абсолютной монархіи. Послѣдующій ходъ историческихъ событій вполнѣ подтвердилъ ожиданія тѣхъ и другихъ: Прусское королевство, постепенно расширяя самоуправленіе мѣстное, пришло въ конечномъ результатѣ къ конституціи 1848 г. Если Штейнъ, вводя мѣстное самоуправленіе, предвидѣлъ завершеніе его въ образованіи имѣющаго совѣщательное значеніе государственнаго представительства, то преемникъ его Гарденбергъ, при составленіи въ 1815 г. проекта конституціи, уже прямо ставилъ эту послѣднюю въ тѣсную связь съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Проектъ Гарденберга, какъ извѣстно, былъ весьма близокъ къ идеямъ Штейна,—имъ предполагались выборныя собранія уѣздныя, провинціальныя и общегосударственныя. «Лучшій фундаментъ конституціи», писалъ Гарденбергъ въ этомъ проектѣ, «есть цѣлесообразное муниципальное и общинное устройство» [2]).

Эта мысль, ясно и опредѣленно формулированная авторомъ не осуществившагося проекта конституціи 1815 г., нашла себѣ выраженіе въ § 104 конституціи 5 декабря 1848 г., а затѣмъ въ § 105 девятой главы конституціи 31 января 1850 г., гдѣ излагаются тѣ начала, на которыхъ имѣло быть построено мѣстное самоуправленіе. Постановленія этихъ §§ обѣихъ конституцій въ достаточной мѣрѣ свидѣтельствуютъ, что обѣ онѣ признавали существенно необходимымъ,—какъ фундаментъ для себя,—реформу мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія. Слѣдовательно, и на этомъ примѣрѣ заключеніе, будто революція 1848 г., «принесшая Пруссіи формы ограниченной Монархіи, оставила нетронутою систему внутренняго управленія, издавна здѣсь установившагося въ видѣ бюрократическаго режима», — по меньшей мѣрѣ неосторожно. Записка дѣлаетъ такой выводъ, основываясь на томъ обстоятельствѣ, что реформа мѣстнаго самоуправленія осуществилась въ Пруссіи лишь въ 1872 г., т. е. 24 года спустя послѣ революціи 1848 г.; но, останавливаясь на такомъ чисто случайномъ фактѣ, записка не желаетъ дать этому факту надлежащую оцѣнку. Между тѣмъ, если, не ограничиваясь одною хронологіею, прослѣдить, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, въ какомъ положеніи вопросъ о самоуправленіи находился въ теченіе указанныхъ 24 лѣтъ, то станетъ ясно, что реформа 1872 г. стоитъ въ самой тѣсной связи съ конституціями 1848 и 1850 гг. На основныхъ началахъ, указан-

---

[1]) Treitscke. Ibidem., S. 285.
[2]) Ibidem, B. II, Ss. 635—637.

ныхъ этими послѣдними, были выработаны палатами и получили, 11 марта 1850 г., королевскую санкцію: законы о городскомъ устройствѣ (Die Gemeinde-Ordnung für die Preussischen Staaten) и стоящій съ нимъ въ самой тѣсной и непосредственной связи законъ объ устройствѣ провинціальномъ (Kreis-Ordnung u. Provincial-Ordnung). Законы эти имѣли цѣлью «органически объединить всѣ силы самоуправленія», завершить, такъ сказать, результатъ реформъ Штейна и дать твердую основу только что установившемуся конституціонному строю правленія; но вслѣдъ затѣмъ въ Пруссіи, какъ извѣстно, наступила реакція противъ революціи 1848 г. [1]).

Указанные, только что изданные законы, очевидно, не отвѣчали новому теченію и поэтому, по соглашенію правительства съ Палатою господъ, были оставлены безъ примѣненія; но вопросъ о довершеніи реформъ по мѣстному самоуправленію далеко не замеръ. Въ послѣдующей борьбѣ правительства съ либеральной партіей онъ всегда стоялъ на знамени этой послѣдней; въ частности, онъ вошелъ въ программу образовавшейся въ 1861 г. партіи прогрессистовъ. Борьба правительства противъ либеральныхъ теченій шла параллельно съ борьбою его и противъ выборныхъ муниципалитетовъ: правительство отказывало въ утвержденіи избранныхъ кандидатовъ, назначая на ихъ мѣста своихъ чиновниковъ; палата и города, съ своей стороны, протестовали. Первая вотировала адресы, которые король отказывался принимать, вторые представляли петиціи, на которыя министерство отвѣчало наложеніемъ штрафовъ; города созывали народныя собранія, правительство ихъ запрещало и т. д. [2]). Послѣдовавшія затѣмъ войны за объединеніе Германіи и, наконецъ, война франко-прусская отвлекли вниманіе Правительства и общества отъ дѣлъ внутренняго управленія. Но вслѣдъ за окончаніемъ военныхъ дѣйствій, вопросъ о реформѣ мѣстнаго самоуправленія немедленно выдвигается впередъ, а въ 1872 г., во время наибольшаго сближенія Правительства съ либеральною партіею, означенная реформа становится совершившимся фактомъ въ законѣ 25 марта 1872 г. [3]).

При обсужденіи въ Рейхстагѣ, законъ этотъ несомнѣнно разсматривался какъ прямое слѣдствіе введеннаго въ странѣ, въ 1848 году, конституціоннаго режима. Докладчикъ парламентской коммисіи, докторъ Фриденталь, разъясняя Рейхстагу значеніе предполагаемой реформы, высказалъ, между прочимъ, слѣдующія соображенія, которыя полезно привести здѣсь дословно:

---

[1]) См. Сеньобосъ, Политическая Исторія Европы, т. II, стр. 74 и слѣд.

[2]) Ib., стр. 89.

[3]) Извѣстно, что со стороны консервативной Палаты господъ законъ 25 марта 1872 г. встрѣтилъ сильную оппозицію и прошелъ только послѣ назначенія 25 новыхъ либеральныхъ членовъ въ эту палату.

«Прежде всего, бросается въ глаза, что законопроектъ, вамъ предложенный, идетъ гораздо дальше того, что обыкновенно называютъ мѣстно-окружнымъ устройствомъ, что онъ стремится регулировать отношенія во всемъ государственномъ порядкѣ. Неопровержимъ тотъ фактъ, что наши административныя учрежденія выросли на почвѣ абсолютнаго государства, что они были орудіями абсолютнаго государства, получившаго отъ нихъ свой бюрократическій характеръ, и что, когда мы ввели у себя конституціонныя учрежденія почти безъ предварительной подготовки, эти внутреннія орудія абсолютнаго государства остались, да во многихъ существенныхъ отношеніяхъ остаются нетронутыми и теперь. Что отсюда должно было возникнуть препятствующее развитію цѣлаго государства противорѣчіе между стилемъ внѣшней стороны государственнаго зданія и внутренняго его устройства, что фасадъ имѣетъ совершенно иную структуру, чѣмъ внутреннія стѣны,—это также фактъ, для всѣхъ безспорный». Докладчикъ продолжаетъ:

«Законъ, предложенный намъ, мм. гг., имѣетъ, по моему мнѣнію, задачей дать нашимъ административнымъ установленіямъ устройство, соотвѣтствующее духу нашего конституціоннаго государства» [1]).

Отмѣченная Фринденталемъ тѣсная связь самоуправленія съ конституціоннымъ устройствомъ государства повторялась и развивалась затѣмъ и въ оффиціозныхъ изданіяхъ, разъяснявшихъ указанный законъ, и въ сочиненіяхъ его ученыхъ комментаторовъ. Съ измѣненіемъ государственнаго устройства, писалъ Гауштекъ [2]), наступила необходимость реформы и мѣстнаго управленія, такъ какъ «бюрократическое и конституціонное государство понятія взаимно противоположныя». «Только при наличности самоуправленія въ общинахъ», замѣчаетъ Теллькампфъ [3]), «возможно осуществленіе этого же самоуправленія въ болѣе широкихъ территоріальныхъ единицахъ, только на этой почвѣ мыслимо цѣлесоотвѣтственное устройство окружнаго и провинціальнаго управленій, только на этой основѣ утверждается конституція въ народной жизни».

Въ томъ же смыслѣ высказываются и писатели иностранцы, имѣвшіе случай разъяснять прусскій законъ 1872 г. «До изданія Kreisordnung'а», говоритъ сэръ Морьеръ, «законодательная работа страны совершалась путемъ конституціоннымъ, между тѣмъ какъ работа управленія на основаніи абсолютныхъ формъ».

Небезынтересно отмѣтить, что, доказывая отсутствіе связи конституціи 1848 г. съ закономъ 1872 г., записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ дѣлаетъ ссылку на проф. Градовскаго (выноска 1-я, стр. 15). Но проф. Гра-

---

[1]) Hahn. Kreisordnung vom 13 December 1872. Einleitung. Ss. XXI—XX

[2]) Hauschteck. Die Neubildung der inneren Verwaltung (1879). S. 1—2.

[3]) Tellkampft., Ibidem. S. 39.

довскій вполнѣ раздѣляетъ взглядъ Фриденталя о наличности означенной связи, и категорически высказываетъ, что во Франціи и въ Германіи реформа мѣстнаго управленія хотя и не послѣдовала немедленно за введеніемъ конституціи, но была прямымъ результатомъ перемѣны ихъ политическаго строя (см. Начала Русск. Госуд. Права, т. III, стр. 25—26 и 35).

Приведенныя (неоспоримыя) данныя изъ исторіи Пруссіи служатъ отвѣтомъ на категорическія заявленія записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, что мѣстное самоуправленіе въ теченіе первой половины XIX столѣтія, — періода увлеченія на Западѣ Европы идеями конституціонализма,—не ставилось въ связь съ послѣднимъ, какъ нѣчто ему родственное и союзное.

Изъ бѣглаго обозрѣнія прилагаемой краткой справки № 2 можно также видѣть, что во всѣхъ почти государствахъ Западной Европы соотношеніе мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ либо отмѣчено въ самыхъ конституціонныхъ хартіяхъ, либо въ законахъ, тѣсно съ ними связанныхъ. Политическія событія и политическое развитіе народа не происходятъ, конечно, всегда по одному шаблону, и потому указанное соотношеніе не вездѣ одинаково выражалось. Въ однихъ государствахъ вводилось ранѣе мѣстное самоуправленіе, а его послѣдовательное развитіе приводило потомъ къ конституціи; въ другихъ обратно,—водворялась ранѣе конституція, а для прочнаго ея обоснованія, для послѣдовательнаго проведенія ея началъ, вводилось затѣмъ мѣстное самоуправленіе. Иногда постановленіе конституціонной хартіи о введеніи мѣстнаго самоуправленія нѣсколько лѣтъ оставалось безъ исполненія, случалось даже, что сами хартіи рушились ранѣе, чѣмъ успѣвали обновить старый административный строй, приспособленный для иной формы правленія и т. д. Но для всякаго, кто училъ исторію не по однѣмъ хронологическимъ таблицамъ, подобныя задержки и отклоненія показываютъ только, какъ старое борется съ новымъ, какъ оно уступаетъ ему исподволь, постепенно; онѣ служатъ лишь лучшимъ подтвержденіемъ старой общеизвѣстной истины, что исторія не идетъ прямолинейно, что каждая идея, по пути къ своему осуществленію, можетъ встрѣтить рядъ препятствій прежде чѣмъ успѣетъ, наконецъ, получить примѣненіе въ дѣйствительности.

Какъ бы то ни было, но конституціонныя хартіи, законы о мѣстномъ самоуправленіи, взгляды ихъ составителей и ближайшихъ по времени толкователей ясно до очевидности показываютъ, что мѣстное самоуправленіе составляетъ не только частную, но одну изъ основныхъ принадлежностей конституціоннаго строя. Записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ полагаетъ иначе. «При зарожденіи конституціоннаго порядка», говоритъ она (стр. 14), «принципомъ не только самымъ характеристическимъ для опредѣленія этого порядка, но даже единственнымъ представляется принципъ

раздѣленія властей: законодательной, судебной и административной». Для провѣрки правильности этого положенія обратимся, напр., къ докладу депутата Raikem собранію національнаго конгресса, обсуждавшаго Бельгійскую конституцію 7 февраля 1831 г. «Le projet qui vous est presenté», пояснялъ докладчикъ, «a rétabli l'existence des trois pouvoirs et la section centrale a cru qu'en outre il était utile de reconnaitre l'existence *d'un quatrième pouvoir, le pouvoir provincial et communal*» [1]).

Равнымъ образомъ, въ Румынской конституціи 30 іюня 1866 г. въ титулѣ III-мъ «Государственныя власти», на ряду съ законодательной, исполнительной и судебной властями упоминаются и органы мѣстнаго самоуправленія [2]).

Изложенное, казалось бы, съ полною очевидностью свидѣтельствуетъ о тѣсной, непремѣнной, причинной связи мѣстнаго самоуправленія съ самоуправленіемъ центральнымъ, съ конституціоннымъ режимомъ,—связи, которая красною нитью проходитъ чрезъ всю новѣйшую исторію Западной Европы. Это явленіе не представляетъ собою, однако, какой-либо особенности западно-европейской государственной жизни, не можетъ быть объяснено особыми условіями культурнаго развитія народовъ Запада. Если отъ странъ близкой къ намъ Западной Европы обратиться на Дальній Востокъ, то и тамъ наблюдается то же явленіе. Изъ политической исторіи Японіи, этой единственной конституціонной страны Азіи, которая жила и развивалась несомнѣнно при совершенно иныхъ условіяхъ, чѣмъ Западная Европы, также легко видѣть, что и тамъ реформа мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія была поставлена въ самую тѣсную связь съ введеніемъ въ странѣ конституціи. Установленіе въ 1878 г. мѣстныхъ провинціальныхъ собраній разсматривалось какъ первый шагъ, какъ подготовка къ представительному правленію, обѣщанному еще въ 1868 г. [3]). Знаменательно то, что какъ только мѣстное самоуправленіе стало совершившимся фактомъ, то, по компетентному свидѣтельству Jyenaga (профессоръ въ Токіо), «народное теченіе, приподнятое мѣстными собраніями, стало возрастать съ каждымъ годомъ;..... въ концѣ 1881 г. потокъ поднялся настолько высоко, что правительство сочло неразумнымъ болѣе сопротивляться»; 12 октября 1881 г. былъ изданъ манифестъ, коимъ императоръ обѣщалъ въ 1890 г. учредить парламентъ. Въ манифестѣ

---

[1]) Hatchek, Die Selbstverwaltung (1898), Ss. 63 — 64. A. Giron, Le droit public de la Belgique, p. 160.

На политическое значеніе самоуправленія, приданное послѣднему въ Бельгіи конституціею 1831 г., указываетъ и другой бельгійскій профессоръ De Fooz (Le droit administratif belge, т. IV, p. 243).

[2]) Dareste, Les constitutions modernes, 2 ed., 1891, t. II, p. 219.

[3]) T. Jyenaga, Constitutional developement of Japan 1853—1881 (Johns Hopkins University Studies, vol. IX, pp. 476—478).

этомъ весьма точно была формулирована тѣсная связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціею. «Мы давно имѣли въ виду», гласилъ манифестъ, «учредить конституціонную форму правленія... въ сихъ видахъ въ 1878 г. Мы учредили мѣстныя собранія»..... По воспослѣдованіи манифеста, для изученія конституціонныхъ порядковъ западныхъ народовъ, въ 1884 году командированъ въ Европу графъ Ито, при чемъ командировка его мотивировалась тѣмъ, что политическое воспитаніе народа въ мѣстныхъ дѣлахъ дало уже возможность приступить и къ соотвѣтствующей реформѣ управленія центральнаго, къ введенію въ странѣ конституціоннаго режима [1]).

Приведенные взгляды ученыхъ и данныя изъ политической исторіи конституціонныхъ государствъ, какъ мнѣ кажется, даютъ полныя основанія для тѣхъ сомнѣній, какія были высказаны въ моей запискѣ относительно соотвѣтствія самоуправленія, какъ системы мѣстнаго управленія, самодержавному строю государства. Не входя въ болѣе подробный анализъ означенныхъ взглядовъ и данныхъ, я въ заключеніе по вопросу о томъ,—въ какой мѣрѣ исторія конституцій и мѣстнаго самоуправленія свидѣтельствуетъ о взаимной ихъ связи и въ какой мѣрѣ эта исторія можетъ имѣть значеніе для нашихъ земскихъ учрежденій,—считаю не лишнимъ остановиться на слѣдующемъ, конечно, чисто внѣшнемъ, но, на мой взглядъ, не лишенномъ значенія соображеніи.

Какъ извѣстно, затронутый въ нашемъ спорѣ вопросъ возникалъ и обсуждался въ 80-хъ годахъ, предъ реформою земскихъ учрежденій, осуществившеюся въ 1890 г. Проводя тѣ взгляды, которые нашли затѣмъ выраженіе въ проектахъ графа Д. А. Толстого, М. Н. Катковъ и другіе сторонники тѣхъ же воззрѣній доказывали несоотвѣтствіе земскихъ учрежденій самодержавному строю государства. Съ другой стороны, въ защиту земствъ наша либеральная пресса, съ Вѣстникомъ Европы во главѣ, въ видѣ полемическаго пріема, приводила историческіе примѣры въ пользу противоположной мысли, указывая, какъ и записка Министра, на историческіе факты мѣстнаго самоуправленія въ самодержавныхъ государствахъ, въ частности же на существованіе его въ государствѣ Московскомъ. Разбирая эту полемику, одинъ изъ наиболѣе несговорчивыхъ нашихъ конституціоналистовъ, много писавшій въ заграничной печати, которому нельзя отказать въ научно-историческихъ свѣдѣніяхъ, бывшій профессоръ Кіевскаго Университета Драгомановъ, въ статьѣ «Либерализмъ и земство въ Россіи», откровенно высказался въ томъ смыслѣ, что, по его мнѣнію, «свои историческіе примѣры Вѣстникъ Европы ставитъ внѣ настоящей исторической перспективы, а въ одной плоскости; если же поставить эти примѣры по надлежащимъ плоскостямъ, то окажется, что правъ Русскій

[1]) Griffis, Mikado's Empire (6 ed.), pp. 610—611.

Вѣстникъ, и даже не въ одной абстракціи» [1]). Разбирая, затѣмъ, приведенные Вѣстникомъ Европы примѣры изъ исторіи Московскаго Государства и Пруссіи, Драгомановъ приходитъ къ заключенію: «1) что мѣстное самоуправленіе имѣетъ теперь безспорно политическое значеніе и 2) что его учрежденія въ новѣйшихъ государствахъ ростутъ и крѣпнутъ именно во время общегосударственнаго либеральнаго движенія и упрочивается только съ либеральной реформою центральныхъ государственныхъ учрежденій, для которой въ то же время мѣстное самоуправленіе составляетъ лучшую опору» [2]). Выше приведенъ былъ взглядъ проф. Градовскаго, который также весьма опредѣленно высказывается за политическое значеніе мѣстнаго самоуправленія, за неизбѣжность послѣдовательнаго примѣненія началъ его отъ низшихъ къ высшимъ единицамъ; были также указаны и мнѣнія западно-европейскихъ ученыхъ, входившихъ въ оцѣнку политическаго значенія нашихъ земскихъ учрежденій (Démombynes, Férrand, Leroy-Beaulieu). Если такой крайній представитель нашей консервативной партіи, какъ М. Н. Катковъ; умѣренный либералъ, не чуждый во взглядахъ на самоуправленіе даже національнаго оттѣнка [3]) проф. Градовскій; не стѣсненный рамками цензуры, выразитель надеждъ и взглядовъ конституціоналистовъ, проф. Драгомановъ, и, наконецъ, стоящіе внѣ всякихъ нашихъ партій, совершенно объективно смотрящіе на дѣло, иностранцы приходятъ къ одному и тому же выводу и, съ своихъ совершенно различныхъ точекъ зрѣнія, даютъ одинаковую оцѣнку политическому значенію мѣстнаго самоуправленія, между прочимъ и для будущности Россіи, то не служитъ ли это лучшимъ доказательствомъ, что безусловно неправы тѣ, кто искренно отстаиваетъ противоположную мысль, кто пытается согласить самодержавіе съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Не говоритъ ли все это за то, что сторонники такой мысли либо, увлекаясь достоинствами самоуправленія, какъ системы управленія, желаютъ примирить непримиримое, либо, говоря словами Ог. Тьери, «ищутъ въ исторіи оправданія своихъ политическихъ убѣжденій»? Глубокою правдой звучатъ слова Лоренца Штейна, когда онъ говоритъ, что, *нельзя, не насилуя исторіи и логики, доказывать возможность дѣйствительнаго самоуправленія въ самодержавномъ государствѣ* [4]).

---

[1]) Драгомановъ, Либерализмъ и земство въ Россіи, Genève, 1889, стр. 53.

[2]) Ibidem, стр. 59.

[3]) См. Исторію мѣстн. управл. въ Россіи.

[4]) L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, I, S. 61 (1888).

Къ 4-му пункту.

Уроки исторіи Запада поучительны для Россіи и для ея государственныхъ дѣятелей.

Записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ утверждаетъ, что если даже допустить въ политической исторіи Западной Европы наличность связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, то и въ такомъ случаѣ примѣръ Запада не можетъ служить намъ указомъ, ибо разница западноевропейской исторической среды и нашей «дѣлаетъ крайне шаткими всѣ попытки провести параллель между тамошними и нашими государственными учрежденіями и идеями». Полагая, затѣмъ, вмѣстѣ съ Аксаковымъ, что Западной Европѣ всегда было чуждо такое широкое самоуправленіе, какъ наше, что иностранецъ «ахнетъ», узнавъ объ отсутствіи надзора полиціи надъ нашими сельскими сходами, записка, вмѣстѣ съ тѣмъ же Аксаковымъ, высказываетъ твердую увѣренность, что въ Россіи «кто произнесъ слово Царь, тотъ произнесетъ и земля, кто сказалъ самодержавіе, тотъ вмѣстѣ съ тѣмъ сказалъ и земство».—Въ подтвержденіе она старается доказать, что на самоуправленіи искони стояла Россія, и, изложивъ весьма обстоятельный перечень всѣхъ тѣхъ учрежденій, которыя со времени Московскаго Государства осуществляли, по мнѣнію Министра, идею самоуправленія, записка приходитъ къ выводу, что за исключеніемъ небольшого промежутка переходнаго времени въ половинѣ XVIII в. никогда управленіе бюрократическое не являлось основой нашего государственнаго строя. Земскія учрежденія, по мнѣнію записки, имѣютъ тѣсную связь съ предшествовавшими имъ формами участія земскаго народнаго элемента въ мѣстномъ управленіи; ссылаясь на авторитетъ московскихъ старообрядцевъ, она полагаетъ, что въ новизнѣ реформъ 60-хъ годовъ старина наша сказывается (стр. записки 36).

Я вполнѣ раздѣляю мнѣніе, что политическое развитіе Россіи имѣло свои особенности, шло путемъ отличнымъ отъ того, которымъ шло развитіе государствъ Западной Европы.

Окруженной со всѣхъ сторонъ врагами, Москвѣ выпала трудная историческая задача собиранія земли Русской. Для выполненія этой задачи ей необходима была сильная самодержавная власть, ибо только при наличности такой власти возможно было соединить, скрѣпить и связать всѣ разнородные, разноплеменные и разноязычные элементы, изъ которыхъ слагается обширное Русское Царство. Надъ созданіемъ этой власти народъ русскій дружно работалъ въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ и, создавъ эту власть въ тѣсномъ единеніи съ своимъ Государемъ, несъ службу госу-

дарству. Поэтому борьбы сословій между собою и съ своимъ Монархомъ, той борьбы, которая характеризуетъ исторію Запада, Московское Государство почти не знало.

Тѣ же взгляды по этому предмету изложены и въ запискѣ Министра (стр. 22), а въ части составляютъ простое повтореніе соображеній, приведенныхъ на стр. 11—12 записки моей, и, слѣдовательно, противъ нихъ я не имѣю и не могу имѣть возраженій. Наоборотъ,—я всецѣло присоединяюсь къ тому совершенно правильному, высказанному Министромъ, положенію, что, «олицетворяя въ образѣ Православнаго Самодержавнаго Царя всю свою народную мощь, русскій народъ, кромѣ вещественной силы, всегда видѣлъ въ лицѣ своихъ Государей источникъ и выраженіе высшихъ нравственныхъ началъ милосердія, справедливости и правосудія». Я тоже твердо вѣрю, что только при сильной самодержавной власти возможно нераздѣльное существованіе обширной и могучей Имперіи, что эта власть составляетъ коренной устой всего нашего государственнаго строя, но потому-то именно и считаю, что въ видахъ охраненія ея цѣлости и неприкосновенности необходимо относиться съ величайшей осторожностью ко всѣмъ такимъ учрежденіямъ, которыя служатъ выраженіемъ иной государственной идеи и, какъ извѣстно на опытѣ, въ своемъ дѣйствительномъ примѣненіи, неизбѣжно приводятъ, все равно, въ качествѣ предвѣстника или спутника, къ ограниченіямъ самодержавія. Поврежденія политическаго режима, разъ они случились, почти непоправимы.

Различіе въ историческомъ развитіи государственной жизни нашей и Запада существуетъ, но оно не оградило китайской стѣной Россію отъ Западной Европы и едва ли создало тотъ во всемъ особый, безусловно отличный отъ всѣхъ прочихъ національностей, славяно-русскій міръ, въ который такъ вѣруютъ славянофилы. Во всякомъ случаѣ, необходимо считаться съ тѣмъ несомнѣннымъ фактомъ, что со времени Петра Великаго наше культурное развитіе шло подъ сильнымъ вліяніемъ Запада, что и нынѣ къ Западу и его культурѣ тяготѣетъ большинство нашей интеллигенціи. Кромѣ того, несомнѣнно, каждому народу, какъ и каждому отдѣльному человѣку, при какихъ бы условіяхъ онъ ни росъ и ни развивался, всегда присущи извѣстныя общечеловѣческія черты и чувства, а потому, какъ бы ни была исторически отлична наша среда отъ среды западной, между ними всегда найдется много поразительныхъ аналогій. Въ воззрѣніяхъ нашего общества и въ нашей литературѣ славянофилы стоятъ отдѣльной весьма немногочисленной группой, ряды которой все болѣе и болѣе рѣдѣютъ. Ихъ ученіе въ исторіи нашего развитія безспорно имѣло свое значеніе, пробудило національное чувство, служило протестомъ противъ раболѣпства предъ Западомъ и его идеалами; но ученіе это не свободно отъ сильныхъ крайностей. Увлеченіямъ славянофиловъ дѣйствительная жизнь съ каждымъ днемъ приноситъ все болѣе и болѣе разочарованій. Даже тѣ

безнадзорные сельскіе сходы, при видѣ которыхъ долженъ «ахнуть» иностранецъ, отходятъ уже нынѣ въ область преданій, ибо само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ признало необходимымъ создать надъ ними надзоръ земскихъ начальниковъ [1]), а политическіе процессы свидѣтельствуютъ, что къ слову «земля» появилась еще прибавка: «и воля». Необходимо также помнить, что въ нашей ученой литературѣ существуетъ совершенно противоположная славянофиламъ, притомъ болѣе многочисленная группа западниковъ, которая проводитъ почти полную аналогію въ политическомъ развитіи нашемъ и Западной Европы.

Поэтому, какъ ни «шатокъ вообще методъ историческихъ аналогій, который обращаетъ преимущественное вниманіе на сходство, а не на различіе сравниваемаго» (стр. 18 записки), но когда дѣло идетъ о коренныхъ устояхъ государственнаго строя, то не осторожнѣе ли и не правильнѣе ли обращать, можетъ-быть, даже излишнее, вниманіе на «сходство сравниваемаго», чѣмъ, разсчитывая на «различіе», къ тому же далеко не безспорное, вступать на опасный путь?

Но если даже, оставляя въ сторонѣ всѣ приведенныя соображенія, и допустить, что правы славянофилы, и что земство составляетъ коренную основу всей русской жизни, то и въ такомъ случаѣ ссылка записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ на Аксакова все же представляется едва ли понятной. Развѣ то, стоящее въ полномъ подчиненіи губернатору и Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, земство, которое имѣетъ въ виду записка Министра,—развѣ это тотъ «историческій коренной національный земскій строй», строй безъ «средостѣнія», безъ чиновниковъ, который имѣлъ въ виду Аксаковъ, когда писалъ полныя горячаго, искренняго увлеченія тирады, цитируемыя запискою Министра, доказывающей въ то же время (стр. 64—65) необходимость созданія новыхъ должностей чиновниковъ для надзора за земствомъ? Во взглядахъ обоихъ Аксаковыхъ и моихъ на земство есть одна точка соприкосновенія,—въ корнѣ отрицаемая запиской Министра,—это то, что выборное земское начало прямо противоположно началу правительственнаго назначенія, — началу бюрократическому, что совмѣстить ихъ въ системѣ управленія безъ вреда для этого послѣдняго невозможно, и что правильное развитіе начала земскаго требуетъ послѣдовательнаго проведенія его во всей системѣ управленія, отъ низшихъ до высшихъ учрежденій включительно. «Оставаться Россіи», писалъ И. С.

---

[1]) Небезъинтересно отмѣтить мнѣніе одного изъ иностранцевъ по поводу института земскихъ начальниковъ. „Въ сущности можно сказать, что мѣстное самоуправленіе значительно ослабѣло: „міръ“ поставленъ подъ опеку: можетъ быть, учрежденіе земскихъ начальниковъ и прекрасно само по себѣ, но нечего больше говорить о самостоятельномъ земскомъ самоуправленіи. Сдѣланъ новый шагъ, но скорѣе въ сторону крѣпостничества, чѣмъ свободы“.

Карлетти, Современная Россія, перев. съ итальянск. (1895), стр. 192.

Аксаковъ, «въ настоящемъ положеніи, между двумя тяготѣніями, изъ которыхъ каждое тянетъ и дергаетъ ее въ свою сторону, долѣе невозможно» [1]). Настоящее земство, съ его точки зрѣнія, не земство. «Для того, чтобы стать истинно земствомъ, необходимо земскимъ учрежденіямъ пустить глубокіе корни въ мѣстную жизнь и въ сознаніе народное, тѣсно связаться съ мѣстнымъ населеніемъ, быть по истинѣ, а не по формѣ, выразителемъ народной мысли и народнымъ мѣстнымъ представительствомъ въ полной правдѣ этого слова» [2]). Въ политическую программу Аксакова входило, чтобы одно земство, стоящее въ непосредственномъ общеніи съ Монархомъ, являлось господствующимъ элементомъ въ странѣ, подчиняющимъ себѣ все ея управленіе. «Самоуправляющаяся мѣстно земля съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ—вотъ русскій политическій идеалъ» писалъ Аксаковъ [3]). «Самобытность—вѣдь это значитъ освобожденіе народнаго духа изъ-подъ бюрократическо-канцелярскаго владычества» [4]). Вѣрный своей точкѣ зрѣнія, онъ проектировалъ совершенно устранить чиновничество и сдѣлать Россію всецѣло земскою, для чего прежде всего рекомендовалъ начать съ организаціи низшихъ единицъ, съ устройства уѣзда и затѣмъ перейти къ реформѣ высшихъ и къ «вѣнчанію зданія». Для Аксакова не было сомнѣнія въ томъ, что съ правильнымъ и послѣдовательнымъ проведеніемъ земскаго начала придется отмѣнить всѣ существующія ограниченія относительно свободы общенія земствъ между собою, и что въ конечномъ результатѣ, какъ завершеніе реформы, потребуется созваніе земскаго собора.

Если бы записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, дѣйствительно, раздѣляла взгляды Аксакова на значеніе земства, какъ «коренного національнаго строя», если бы въ ней предполагалось дать рѣшительный перевѣсъ началу земскому надъ началомъ чиновнымъ, если бы Министръ намѣренъ былъ проектировать правильное и послѣдовательное развитіе земства до собора включительно, то съ такими выводами и взглядами можно было бы соглашаться или не соглашаться, точнѣе,— вѣрить или не вѣрить въ возможность совмѣстнаго существованія самодержавія и собора [5]), — но

---

[1]) И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 84.

[2]) Ib., стр. 86, 417 и слѣд., 507 и слѣд. и др.

[3]) Ib., стр. 57.

[4]) Ib., стр. 94.

[5]) „По воззрѣнію славянофильской школы", говоритъ проф. Латкинъ, „земскій соборъ является идеаломъ представительныхъ учрежденій, какимъ-то перломъ созданія, неизвѣстнымъ западнымъ народамъ". Отношеніе его къ Государю обыкновенно опредѣляется извѣстной фразой К. Аксакова: „правительству — сила власти, землѣ — сила мнѣнія", фразой, которой такъ восхищается г. Загоскинъ, считая ее „классическимъ мѣстомъ литературы русской исторіи" (Исторія Права Московскаго Государства, т. I, стр. 340). Фраза эта, по нашему мнѣнію, есть не что иное, какъ порожденіе того идеализированія явленій древне-русской жизни, на которое такъ падки славянофилы и ужъ совсѣмъ не годна для занятія „классическаго мѣста" гдѣ бы то ни было! Земскій

взглядамъ этимъ нельзя было бы отказать въ извѣстной логической послѣдовательности. Въ дѣйствительности же записка едва ли раздѣляетъ возврѣнія Аксакова на земство, едва ли считаетъ широкое и правильное развитіе земскаго начала столь безопаснымъ для самодержавія, ибо въ концѣ концовъ она сама признаетъ «лирическую нѣсколько форму» славянофильскихъ построеній (стр. 24), и приходитъ къ заключенію, что даже простые мѣстные съѣзды земскихъ дѣятелей не могутъ быть разрѣшаемы «въ виду различныхъ сопряженныхъ съ созваніемъ ихъ практическихъ неудобствъ» (стр. 57).

Къ 5-му пункту.

Россія, въ ея настоящемъ и прошломъ, есть страна по преимуществу административной централизаціи.

Какъ указано выше, записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, не ограничиваясь ссылкою на авторитетъ Аксакова и московскихъ старообрядцевъ, приводитъ факты изъ исторіи русскаго права, которые, по ея мнѣнію, съ очевидностью доказываютъ, что на самоуправленіи искони стояла Россія. Факты эти безспорны, да они и слишкомъ общеизвѣстны, но не такъ безспорно то толкованіе, которое дается имъ въ запискѣ. Изученіе исторіи представляетъ глубокій интересъ, но при этомъ не слѣдуетъ упускать изъ виду, что, насколько вредно приступать къ ознакомленію съ историческими данными съ предвзятою мыслью, настолько же мало плодотворно собираніе фактовъ безъ стремленія уяснить идеи, которыя въ нихъ выражались. Только смѣшивая разнородныя понятія, можно усмотрѣть связь земскихъ учрежденій Іоанна IV съ земскими учрежденіями настоящаго времени,—связь, которая едва ли идетъ далѣе одного общаго названія. О различіи средневѣкового самоуправленія отъ самоуправленія въ современномъ значеніи этого слова выше было уже достаточно говорено; поэтому едва ли, въ сущности, слѣдовало бы даже здѣсь еще разъ доказывать, что то самоуправленіе, которое практиковалась у насъ въ Московскій періодъ нашей исторіи и которое свидѣтельствуетъ лишь о несложившемся, неустроенномъ государствѣ, не

соборъ былъ силой, это вѣрно, но не одного только мнѣнія. Сила его заключалась въ тѣхъ исключительныхъ обстоятельствахъ, во время которыхъ онъ появлялся на сцену для оказанія помощи слабому правительству, бывшему безсильнымъ, чтобъ одному совладать съ ними. Очевидно, при такихъ условіяхъ онъ не могъ быть представителемъ одного только мнѣнія. Правда, ему не были присущи какія бы то ни было политическія права и гарантіи, и онъ возникалъ по иниціативѣ правительства, но вѣдь сила же его заключалась только въ слабости правительства" (Латкинъ, Земскіе Соборы древней Руси, стр. 284).

имѣетъ ничего общаго ни по существу, ни по формѣ съ тѣмъ, которое является уже извѣстною системою государственнаго управленія и которое возникло на континентѣ Европы лишь въ началѣ XIX столѣтія (см. записку Министра Внутреннихъ Дѣлъ, стр. 18), а со второй половины истекающаго столѣтія примѣняется и у насъ въ формѣ земскихъ учрежденій. Да и какъ, откуда могла бы появиться связь нынѣшняго земства съ предыдущими, если угодно, похожими, но давно забытыми союзами мѣстныхъ населеній? Подобной связи или преемства составители Положенія 1864 г. не вспоминали, не предполагали и не подозрѣвали. Они вводили въ Россіи безусловно новыя, до тѣхъ поръ неизвѣстныя представительныя учрежденія и для ихъ успѣха отвергали не только всякую старину, но и тогдашнюю современность,—разрушали и сметали даже послѣднюю. Да и почему же опускаться въ старину лишь до XVI вѣка, а не глубже, напр., до X—XI вѣковъ, т. е. до эпохи вѣчевого «уклада»?

Но такъ какъ записка говоритъ о завѣтахъ и преданіяхъ старины нашей, о присущихъ народу русскому особыхъ началахъ самоуправленія и утверждаетъ даже, что самоуправленіе составляло наиболѣе характерную черту нашего мѣстнаго управленія въ теченіе трехъ послѣднихъ столѣтій (стр. 34 записки), то для болѣе полнаго выясненія вопроса необходимо сказать нѣсколько словъ о томъ, въ какой мѣрѣ справедливы всѣ эти соображенія.

Каждое государство въ своемъ историческомъ развитіи прошло черезъ тотъ первобытный періодъ его существованія, когда широко примѣнялись въ немъ начала самоуправленія въ смыслѣ не-управленія (государственнаго). Въ каждомъ государствѣ, пока оно еще окончательно не сложилось, и его государственная власть не окрѣпла, существовали совершенно автономные отдѣльные города и мѣстности, сословные и территоріальные союзы, общины и т. под., которые пользовались почти полною самостоятельностью. Отношенія этихъ самоуправляющихся единицъ къ государственной власти заключались, въ сущности, въ томъ, что онѣ платили ей дань, а отъ нея получали защиту отъ внѣшнихъ враговъ. Занятая борьбою съ этими послѣдними, государственная власть, въ свою очередь, не имѣла ни средствъ, ни силъ для надлежащей организаціи внутренняго управленія и въ отношеніи этого послѣдняго ограничивалась поддержаніемъ самаго примитивнаго порядка: назначала для завѣдыванія отдѣльными областями своихъ намѣстниковъ съ неограниченными почти полномочіями, подкрѣпляла ихъ авторитетъ военною силою и требовала отъ населенія лишь исправнаго платежа дани и отправленія повинностей; всѣ же заботы объ организаціи суда, полицейскаго надзора и пр. стремилась возложить по возможности на самое населеніе. Но какъ только государство начинало крѣпнуть и приступало къ трудной задачѣ собиранія земли и сплоченія разнообразныхъ частей, оно постепенно уничто-

жало самостоятельность отдѣльныхъ автономныхъ единицъ и постепенно сосредоточивало всѣ функціи управленія въ своихъ рукахъ,—создавало административную централизацію.

Всѣ западно-европейскія государства давно уже вышли изъ періода первобытнаго самоуправленія, нѣкоторыя закончили, другія еще заканчиваютъ періодъ полицейскаго государства и переходятъ къ новой организаціи правительственной администраціи на началахъ децентрализаціи и самоуправленія. — Въ восточныхъ же деспотическихъ государствахъ формы первобытнаго самоуправленія процвѣтаютъ еще и въ настоящее время, — государства эти, будучи самодержавными вверху, допускаютъ самое широкое самоуправленіе внизу.

Указанный послѣдовательный ходъ развитія государственной жизни легко прослѣдить и въ исторіи Московскаго Государства. «Безостановочное разлитіе великорусскаго племени среди другихъ племенъ», говоритъ проф. Градовскій [1]), «шло съ изумительной быстротою. Бродники, повольники, монастыри, казаки, раскольники неутомимо двигались на востокъ и сѣверъ, расширяя предѣлы государственной территоріи или, лучше сказать, Русской земли. Правительство не успѣвало слѣдовать за этимъ народнымъ движеніемъ. Едва оружіе Московскихъ Царей подчинило себѣ Казань, какъ повольники уже поклонились имъ Сибирью. Не всегда государственныя формы слѣдовали за колонизаціей. Бродники опережали Правительство, и основанные ими города оставались вольными общинами, пока окрѣпшее внутри Государство Московское не подчинило ихъ своей власти». При быстромъ ростѣ территоріи государство не имѣло возможности взять все дѣло управленія въ свои руки. Должности намѣстниковъ и волостелей были крайне недостаточнымъ для него орудіемъ, предстояло создавать цѣлую систему мѣстныхъ учрежденій, но быстро выполнить эту задачу не представлялось возможнымъ, ибо процессъ образованія служилаго сословія, начавшійся въ XV вѣкѣ, требовалъ времени. При такомъ недостаткѣ государственныхъ средствъ, говоритъ проф. Чичеринъ, естественно было предоставить искорененіе разбоевъ самимъ жителямъ области, возложивъ на нихъ и отвѣтственность за успѣхъ: областные жители избавлялись этимъ отъ притѣсненій, а государство получало обезпеченіе въ исполненіи мѣръ для общественной безопасности. Такъ возникли губныя грамоты, которыя сначала давались отдѣльнымъ общинамъ, областямъ, селамъ, принадлежавшимъ частнымъ лицамъ и монастырямъ, городамъ, волостямъ и цѣлымъ уѣздамъ [2]).

Но не на этихъ судныхъ, жалованныхъ и иныхъ грамотахъ, не на

---

[1]) Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, т. I, стр. 2.

[2]) Чичеринъ, Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII вѣкѣ, стр. 41.

началахъ первобытнаго самоуправленія московскаго и до-московскаго періодовъ развилась и выросла могучая и необъятная Россія. Ее создали иныя начала,—служба государева, государственное тягло, въ которое впрягало Московское Государство всѣ классы населенія, и самая полная, самая строгая централизація. Эта истина общепризнана и въ нашей и въ западно-европейской литературѣ [1]); даже славянофилы и тѣ согласны въ томъ, что со временъ Петра Великаго «земско-государственный строй» замѣненъ былъ «бюрократическо-канцелярскимъ правительственнымъ порядкомъ» [2]).

Централизація, какъ основа нашего государственнаго строя, и неуклонное проведеніе ея въ послѣдовательномъ историческомъ развитіи этого строя составляютъ такую рѣзкую особенность нашей государственной жизни и нашей политической исторіи, что невольно обращаютъ на себя вниманіе даже совершенно «чуждыхъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей». Такъ, Леруа-Болье,—этотъ гражданинъ классической страны бюрократіи и централизаціи, сторонникъ конституціоннаго строя и самоуправленія,—изучая нашъ государственный бытъ и его исторію, не могъ не обратить вниманія на совершенно исключительное развитіе въ немъ централизаціи и не могъ въ то же время не отдать этой послѣдней должнаго, какъ тому началу, на которомъ создалась и выросла Россія.

Въ томѣ II-мъ своей весьма извѣстной книги «L'Empire des Tsars et les Russes» Леруа-Болье посвящаетъ отдѣльную главу нашей централизаціи, создавшимъ ее причинамъ физическимъ и историческимъ, ея заслугамъ и ея недостаткамъ. Изъ этой главы видно, что авторъ книги хорошо изучилъ вопросъ, ознакомился съ воззрѣніями на него нашихъ писателей до славянофиловъ включительно, и потому его взгляды представляютъ несомнѣнный интересъ.

Во Франціи, говоритъ Леруа-Болье, административная централизація возникла благодаря исторіи, политикѣ и монархіи; въ Россіи же она возникла, прежде всего, благодаря самой природѣ. Вопреки всѣмъ видимостямъ, неизмѣримыя равнины Восточной Европы созданы для административной централизаціи, также какъ и для политическаго единства... Исторія возникновенія русскаго государства есть вмѣстѣ съ тѣмъ и исторія Царской централизаціи. Сплоченная благодаря политикѣ великихъ князей Московскихъ, со всѣхъ сторонъ открытая и вынесшая въ продолженіи многихъ вѣковъ нашествіе всѣхъ народовъ, страна эта могла остаться независимой только собравши всѣ свои силы въ однѣхъ рукахъ. Долгая борьба съ Западомъ и Востокомъ, которые какъ бы оспаривали

---

[1]) Anatole Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes, t. II, p. 59 et suiv. Энгельманъ (проф. Юрьевскаго универс.), Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, S. 102, 1889 г. и др.

[2]) И. С. Аксаковъ, Соч., т. V, стр. 103.

другъ у друга расположенную между ними равнину, ускорила сосредоточеніе власти, и это явленіе одна изъ характернѣйшихъ чертъ русской исторіи...

Помимо географическихъ условій, централизаціи способствовало также еще и сознаніе народнаго единства. Финны, лифляндцы, поляки, румыны, татары, всѣ эти разнородныя племена, окружающія древнюю Московію, не нарушаютъ ея однородности; подъ слоистой корою дуба находится сердцевина дерева съ плотными волокнами. Могучее историческое ядро Имперіи Московитовъ, великороссійскій народъ, не только въ языкѣ, но въ религіи и нравахъ являетъ собой примѣръ единства, сплоченности, которыя едва ли гдѣ могутъ быть встрѣчены, за исключеніемъ развѣ Китая; онъ во всемъ, въ своей частной жизни, какъ и въ другомъ, показываетъ отсутствіе индивидуализма и разнообразія, что приводитъ къ отсутствію и провинціализма. Чувство національнаго единства, которое столь живо въ немъ, обладая особой силой, имѣетъ и отдѣльную форму. Въ глазахъ простолюдина Россія не государство и не нація, а скорѣе семья. Этотъ патріархальный взглядъ столь же древенъ, кажется, какъ и сама Россія; онъ восходитъ ко временамъ удѣловъ и впослѣдствіи лишь распространился и упрочился при татарскомъ игѣ и московскомъ единодержавіи... Централизація была подготовлена сознаніемъ русскаго единства, но она еще болѣе укрѣпилась вслѣдствіе многочисленныхъ присоединеній, которыя казалось бы, должны были разорвать или по меньшей мѣрѣ ослабить ея узы... Чѣмъ болѣе разросталась Имперія, тѣмъ крѣпче надо было затягивать узелъ, посредствомъ котораго связывался древній историческій центръ и всѣ эти различныя завоеванія, всѣ эти провинціи, одержимыя въ большей или меньшей степени центробѣжной силой. Централизація, возникшая изъ единства господствующаго народа, была такимъ образомъ еще болѣе укрѣплена, благодаря разнородности покоренныхъ провинцій. Двѣ взаимно противоположныя силы привели къ одному и тому же слѣдствію. И у централизаціи и у Самодержавной Власти въ Россіи одинаковыя причины бытія. Обѣ онѣ возникли изъ одинаковыхъ условій, и трудно было бы рѣшить, Самодержавная ли Власть произвела на свѣтъ централизацію и привела къ ней, или обратно. Обѣ онѣ, будучи въ одно и то же время и причиной и слѣдствіемъ, взаимно воздѣйствовали другъ на друга, подкрѣпляя одна другую и доводя до предѣла.

Многіе русскіе писатели разныхъ направленій, продолжаетъ далѣе Леруа-Болье, демократы, какъ Герценъ, славянофилы, какъ Аксаковы, и въ особенности украйнофилы, какъ Костомаровъ, утверждали, что централизація противна славянскому духу, который, по ихъ мнѣнію, склоненъ къ самоуправленію... Быть-можетъ, такое мнѣніе и вѣрно по отношенію къ восточнымъ или южнымъ славянамъ, но оно неправильно по отношенію къ

русскимъ или, по крайней мѣрѣ, къ великороссамъ. Природа и исторія въ одинаковой степени подготовили ихъ въ теченіе многихъ вѣковъ къ централизаціи; если, съ одной стороны, они обязаны ей потерей всякой политической свободы, то, съ другой стороны, благодаря лишь ей, они одни изъ всѣхъ славянскихъ народовъ остались обладателями національной независимости... Когда говорятъ, что бюрократическая централизація находится въ несоотвѣтствіи съ русскимъ духомъ, съ русской природой, съ традиціоннымъ характеромъ самодержавія и съ идеаломъ славянскаго государства, то при этихъ разсужденіяхъ не мѣшало бы точнѣе установить понятія (...il faudrait s'entendre à cet égard.....) и провести нѣкоторое различіе: не бюрократическая централизація сама по себѣ, а скорѣе формы ея противны русскому народу. Если административный формализмъ и нескончаемыя писанія канцелярій и присутственныхъ мѣстъ и кажутся не отвѣчающими понятію объ отеческой и патріархальной власти (каковое понятіе всегда было и до сихъ поръ остается присущимъ народу), то само по себѣ это понятіе заключаетъ въ себѣ, въ скрытомъ видѣ, принципъ административной регламентаціи. Коль скоро народъ видитъ въ Царѣ опекуна и пастыря, своего прирожденнаго покровителя, то, очевидно, Царь долженъ относиться къ своимъ подданнымъ какъ къ опекаемымъ и несовершеннолѣтнимъ. Этотъ патріархальный взглядъ на половину политическій,—на половину религіозный, столь превозносимый славянофилами,—есть въ дѣйствительности, что бы они тамъ ни говорили, одна изъ духовныхъ причинъ административной опеки.

Установивъ, такимъ образомъ, тѣсную связь бюрократической централизаціи съ природою края, съ историческимъ развитіемъ народа, съ народными понятіями о власти и съ духомъ самодержавія, Леруа-Болье указываетъ, что централизаціи Россія обязана не только своимъ политическимъ, но и культурнымъ развитіемъ. «Много», говоритъ онъ, «есть странъ, основаніемъ величія и независимости которыхъ послужила административная опека и абсолютная власть; но, быть-можетъ, нѣтъ ни одной, которая обязана была бы имъ своей цивилизаціей. Современная же Россія именно этимъ величайшимъ изъ благъ и обязана въ значительной степени централизаціи наравнѣ съ Самодержавіемъ. Не будь концентраціи всей власти, не будь отсутствія всякой мѣстной свободы, и дѣло Петра Великаго и Его Преемниковъ сталo бы невозможнымъ, оно разбилось бы о мѣстныя сопротивленія, централизація послужила великимъ орудіемъ реформы страны по европейскому образцу; благодаря ей, можно съ увѣренностью сказать, что Россія была цивилизована административнымъ образомъ».

Приведенныя соображенія Леруа-Болье всего лучше служатъ отвѣтомъ на увѣренія записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 36), будто «установившаяся исторически система призванія мѣстныхъ жителей къ

самостоятельному завѣдыванію своимъ хозяйствомъ и управленіемъ, помимо психологическихъ основаній—общиннаго начала, издревле свойственнаго русскому народу, — имѣетъ глубокіе корни въ своеобразныхъ условіяхъ нашего племенного и географическаго уклада».

Для надлежащей оцѣнки изложеннаго мнѣнія Леруа-Болье нельзя забывать, что оно принадлежитъ принципіальному противнику бюрократіи и централизаціи; авторъ его, подобно запискѣ Министра, считаетъ начало бюрократическое началомъ обезличивающимъ населеніе, привѣтствуетъ земство какъ вступленіе Россіи на новый путь, но только не скрываетъ, что правильное и послѣдовательное движеніе по этому пути должно привести къ конституціи.

Если отъ приведенныхъ взглядовъ Леруа-Болье обратиться къ изслѣдованіямъ нашихъ ученыхъ, то и въ этихъ изслѣдованіяхъ можно найти полное подтвержденіе мысли французскаго публициста или, вѣрнѣе, можно удостовѣриться, что Леруа-Болье, составившій свое мнѣніе на основаніи изученія ихъ трудовъ, сдѣлалъ изъ этихъ трудовъ выводъ, гораздо болѣе правильный, чѣмъ составители записки Министра. Въ приложенной справкѣ № 3 помѣщенъ краткій очеркъ тѣхъ учрежденій Московской Руси и Императорскаго періода нашей исторіи, которыя, по мнѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, осуществляли будто бы у насъ идею самоуправленія. Хотя справка эта составлена почти исключительно на основаніи трудовъ тѣхъ нашихъ ученыхъ, на авторитетъ которыхъ въ своихъ историческихъ изслѣдованіяхъ ссылается и записка Министра, тѣмъ не менѣе изъ ея содержанія легко усмотрѣть, что не выборныя учрежденія, а приказное управленіе въ Московской Руси и чиновничество до половины XIX столѣтія всегда были сосредоточіемъ всѣхъ дѣлъ и орудіемъ центральной власти; роль же выборныхъ отъ населенія была не только второстепенная, но чисто служебная по отношенію къ органамъ Правительства. Изъ той же справки не трудно подмѣтить, насколько въ дѣйствительности чужды были нашему государственному строю начала самоуправленія, какая глубокая разница между тѣмъ самоуправленіемъ, которое развилось и выросло на почвѣ Западной Европы, и принципы котораго пересажены въ наши земства, и тѣми формами призванія выборныхъ отъ тяглаго населенія къ участію въ сословно-приказномъ управленіи, въ которомъ славянофилы и записка Министра желаютъ видѣть искони, будто бы, присущія народу русскому начала самоуправленія.

Народное представительство въ сферѣ мѣстнаго управленія имѣетъ въ Западной Европѣ глубокіе корни. Оно создалось и выросло тамъ на почвѣ борьбы автономныхъ городовъ и сословій съ королевскою властью,— борьбы за свои прерогативы и привилегіи. Тамъ самоуправленіе въ глазахъ народа всегда было дорогое ему право, а не тяжкая обязанность,— право, котораго населеніе добивалось послѣдовательно и постепенно, ну-

темъ скрытой борьбы и открытыхъ революцій. Французскія провинціальныя собранія при Людовикѣ XVI имѣютъ уже совершенно иной смыслъ, чѣмъ азіатское или средневѣковое мѣстное самоуправленіе—это уже прямые предшественники правленія либерально-конституціоннаго и отмѣны правленія самодержавнаго и сопряженнаго съ нимъ административнаго строя; они имѣютъ прямую связь съ учрежденіями, созданными національнымъ собраніемъ 1789—1791 г.г., организовавшимъ самоуправленіе, какъ мѣстное, такъ и государственное, по конституціи 1791 г. Учрежденія эти произвели огромное впечатлѣніе на всю Европу, въ томъ числѣ и на Германію, гдѣ реформа Штейна и прусскія провинціальныя собранія 1822 г., весьма сходныя съ нашими земствами, служатъ прямымъ ихъ отраженіемъ.

Ничего подобнаго наша исторія не знаетъ. «Русскому государству не только не приходилось бороться съ правами и привилегіями частныхъ лицъ и общественныхъ группъ, но оно само старалось вызвать эти общественныя группы къ существованію и дѣятельности, съ тѣмъ, чтобы воспользоваться этою дѣятельностью для своихъ общественныхъ цѣлей. Только въ самое послѣднее время русскія общественныя группы стали проявлять признаки внутренней жизни и обнаруживать склонность къ самодѣятельности, и въ то же время стало слабѣть довѣріе къ нимъ центральной власти» [1]). Учрежденія и Царскаго и Императорскаго періода, которыя по внѣшней своей формѣ напоминаютъ нѣсколько о самоуправленіи, въ дѣйствительности, ни въ какой мѣрѣ не отвѣчали понятію этого послѣдняго; они были лишь государственнымъ тягломъ, въ которое впрягала центральная власть тѣ или другіе классы народа, и въ этомъ тяглѣ населеніе всегда видѣло не право, которое оно должно охранять и отстаивать, а повинность, тяжкую обязанность, отъ которой всячески уклонялось. Даже тогда, когда Императоры, подъ вліяніемъ формъ западно-европейской жизни, сами пытались пересадить начала самоуправленія на русскую почву (магистраты Императора Петра I, сословныя учрежденія Императрицы Екатерины II), населеніе оставалось совершенно индифферентнымъ, не желало идти по тому пути, на который его направляли. Искусственно создаваемые органы самоуправленія старались по возможности приблизиться къ другой, безспорно искони присущей Московскому государству, формѣ управленія, къ службѣ государевой, и весьма скоро обращались въ простые, лишенные всякой самостоятельности органы администраціи. Взглядъ на самоуправленіе, какъ на государственное тягло, систематическое уклоненіе отъ этой тяжкой обязанности, преслѣдованіе узко-сословныхъ интересовъ и отсутствіе всякаго

---

[1]) Милюковъ, Очерки по исторіи русской культуры, изд. 2-е, 1896 г., ч. I, стр. 114—115.

стремленія къ участію въ государственномъ управленіи, не только центральномъ, но и мѣстномъ — вотъ тѣ составные элементы, изъ которыхъ слагаются усматриваемыя запискою «психологическія основанія общиннаго начала, издревле свойственнаго русскому народу». Записка справедливо замѣчаетъ, что самоуправленіе на нашей исторической почвѣ никогда не имѣло политическаго значенія (стр. 37). Нельзя не согласиться, что до половины XIX столѣтія, до возникновенія всесословнаго земства, политическій элементъ безусловно отсутствовалъ въ нашихъ учрежденіяхъ, основанныхъ на выборномъ началѣ; но осуществляли ли эти учрежденія по существу своему идею самоуправленія въ ея современномъ, техническомъ значеніи? Съ полною увѣренностью можно дать отвѣтъ отрицательный. Во всѣхъ нихъ былъ одинъ только признакъ самоуправленія—выборное начало; но не было другого, притомъ самаго существеннаго,—самостоятельной дѣятельности населенія въ дѣлахъ хозяйства и администраціи, безъ которой, какъ признаетъ и сама записка Министра (стр. 29), немыслимо самоуправленіе.

«Многіе думаютъ», говоритъ Головачевъ, «что начало нашего самоуправленія слѣдуетъ считать съ учрежденія дворянскихъ и городскихъ выборовъ. Но это только показываетъ, какія смутныя понятія существуютъ у насъ о централизаціи и самоуправленіи. Правомъ выборовъ мѣстнымъ обществамъ не предоставлялось никакого права распоряженія какимъ бы то ни было дѣломъ, отъ нихъ требовалось указаніе тѣхъ лицъ, которымъ губернская администрація могла ввѣрить извѣстную долю власти. Затѣмъ эти лица дѣлались такими же органами центральной власти, какъ и непосредственно ею назначенные. Вся власть административная, хозяйственная, полицейская и отчасти судебная, сосредоточивалась въ рукахъ губернатора и состоявшаго при немъ, въ видѣ совѣта, губернскаго правленія... Такимъ образомъ, несмотря на выборное начало, у насъ не существовало и тѣни самоуправленія [1])».

И дѣйствительно, если, оставляя въ сторонѣ всѣ построенія славянофиловъ, обратиться къ подлинной исторіи, то станетъ довольно ясно, что до реформъ Императора Александра II у насъ [2]) не было никакихъ данныхъ не только для развитія народнаго представительства въ сферѣ мѣстнаго управленія, но даже и для развитія мѣстнаго узко-сословнаго самоуправленія.

Огромная масса крестьянскаго населенія до половины настоящаго столѣтія находилась въ крѣпостной зависимости, исключающей всякую возможность самоуправленія.

---

[1]) Головачевъ, Десять лѣтъ реформъ, стр. 148—149, изд. 1872 г.

[2]) Кромѣ прибалтійскихъ провинцій, гдѣ самоуправленіе, корпоративно сословное, выросло изъ особаго сочетанія историческихъ обстоятельствъ, имѣвшихъ мѣсто гораздо раньше присоединенія къ Россіи.

Самостоятельнаго городского населенія у насъ не существовало, такъ какъ городское торгово-промышленное сословіе развито было очень слабо. Русскій городъ былъ прежде всего не торгово-промышленнымъ, а правительственнымъ и военнымъ центромъ, поэтому и въ населеніи его преобладалъ служилый военный элементъ [1]).

Необходимо также имѣть въ виду, что до реформъ Императрицы Екатерины II все городское населеніе было привлечено къ государственному тяглу и прикрѣплено къ мѣсту. Въ видахъ правильнаго отбыванія повинности, не только переходъ между городомъ и селомъ, но даже переходы посадскаго населенія изъ города въ городъ строго запрещались.

Когда жалованной грамотой Императрица Екатерина II раскрѣпостила это сословіе и попыталась сообщить ему тѣ элементы самостоятельности, которыхъ не выработала русская исторія, то эта попытка не увѣнчалась успѣхомъ. Городское сословіе облечено было въ формы средневѣковой европейской свободы, подѣлено на гильдіи и цехи, но въ результатѣ такое корпоративное его устройство оказалось мертвой буквой. На службу въ новыхъ учрежденіяхъ горожане продолжали смотрѣть какъ на государственное тягло и старались по возможности отъ нея уклониться. «За стыдъ не почитаютъ, если за неисполненіе должности отрѣшены бываютъ» писала Великая Императрица въ одномъ изъ своихъ указовъ (П. С. З. № 14079). Въ дальнѣйшей политической исторіи нашей развитіе самостоятельности городского сословія едва ли входило въ виды и намѣренія Правительства, и вся исторія городского управленія вплоть до реформы его Императоромъ Александромъ II есть лучшее опроверженіе высказанныхъ въ запискѣ Министра положеній. «Городскимъ учрежденіямъ», говоритъ проф. Дитятинъ, «не суждено было стать дѣйствительными представителями и охранителями общественныхъ городскихъ интересовъ; они обратились и должны были обратиться въ простыя канцеляріи... Служащіе въ этихъ своеобразныхъ канцеляріяхъ обратились въ совершенныхъ чиновниковъ, облеченныхъ Правительствомъ въ чиновничьи мундиры и чины, награждаемыхъ за свое усердіе государствомъ же, забывшихъ eo ipso объ избравшемъ ихъ обществѣ и его интересахъ... Направляемыя такъ сверху законодательствомъ городскія учрежденія не могли ничего противопоставить снизу, со стороны самого общества; въ этомъ послѣднемъ не было необходимыхъ на то жизненныхъ силъ» [2]).

При всѣхъ указанныхъ условіяхъ городское сословіе въ Россіи, очевидно, не могло представлять самостоятельнаго элемента сословной жизни. Не только оно не развилось самостоятельно, но напротивъ—даже

---

[1]) Милюковъ, ib., стр. 178.

[2]) Дитятинъ, Городское самоуправленіе въ Россіи, стр. 240, изд. 1887.

самымъ выдѣленіемъ въ особую общественную группу и своимъ корпоративнымъ устройствомъ оно было цѣликомъ обязано Правительству.

Что касается, наконецъ, дворянскаго сословія, то сословіе это съ Московскаго періода нашей исторіи до реформъ Императора Александра II всегда было «служилымъ»; всѣ его интересы, все его положеніе связывались со службой государевой; быть не у дѣлъ значило быть въ опалѣ. Съ тѣхъ еще поръ, какъ Иванъ Грозный уничтожилъ право свободнаго отъѣзда и истребилъ титулованное боярство—потомковъ удѣльныхъ князей, сохранившихъ свои государственныя права надъ старыми своими удѣлами; все дворянское сословіе было закрѣпощено на службу государеву точно также, какъ были закрѣпощены на эту службу и два другія сословія.

Въ царствованіе Императора Петра III и Императрицы Екатерины II дворянство было освобождено отъ обязательной службы, получило корпоративное устройство, особыя права и привилегіи, но сильнаго самостоятельнаго помѣстнаго дворянства этими мѣрами создано не было. «Русское дворянство», писалъ баронъ Haxthausen, «не сельское дворянство и никогда, кажется, имъ не было; оно не имѣло donjons, оно не проходило черезъ эпоху военнаго рыцарства, оно всегда служило при дворѣ, въ войскахъ или администраціи, въ деревняхъ же жило лишь незначительное число непригодныхъ къ службѣ дворянъ» [1]).

И дѣйствительно, если прослѣдить исторію нашего дворянскаго самоуправленія вплоть до половины настоящаго столѣтія, то не трудно замѣтить, что дворянство попрежнему тянуло къ коронной государевой службѣ, что лучшая часть его уклонялась отъ службы по выборамъ, и что вообще первенствующее сословіе не дорожило своимъ правомъ участія въ управленіи, не смотрѣло на него какъ на право политическое. Съ своей стороны, и Правительство считало самоуправленіе дворянское не правомъ, а повинностью, средствомъ, путемъ котораго дворянство привлекалось къ службѣ государственной. «Выборы въ мѣстныя должности», говоритъ историкъ нашего дворянства проф. Романовичъ-Словатинскій, «сдѣлались для дворянства обязательной службой во второмъ исправленномъ изданіи. Обязательная служба въ арміи и во флотѣ, при Сенатѣ и коллегіи преобразовалась въ обязательную службу въ губерніи и уѣздѣ, при палатѣ или земскомъ судѣ» [2]). Въ конечномъ результатѣ и дворянская служба по выборамъ, подобно городскому самоуправленію, весьма скоро обратилась въ весьма несовершенную форму того же приказнаго управленія. На службу эту выбирались далеко не лучшіе люди, и эти выборные, не имѣю-

---

[1]) Haxthausen, Etudes sur la situation intérieure, la vie nationale et les institutions rurales de la Russie, vol. III, p. 51.

[2]) Романовичъ-Словатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 420.

щіе никакой самостоятельности, всецѣло подчиненные органамъ Правительства, становились заурядъ съ ними и весьма скоро пріобрѣтали всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ея достоинствами. «Земская полиція», говоритъ проф. Энгельманъ, «назначалась, конечно, по выбору дворянства, губернскіе суды—по выбору дворянства и городовъ, но какъ тѣ, такъ и другіе органы исполняли свою задачу плохо и ничѣмъ не разнились отъ коронныхъ учрежденій—развѣ лишь тѣмъ, что можетъ-быть, еще болѣе давали основаній къ жалобамъ, чѣмъ послѣднія...» [1]).

По остроумному выраженію Кошелева, дворянство всегда было и оставалось «тѣстомъ, изъ котораго государство пекло себѣ чиновника».

Весь характеръ до-реформеннаго самоуправленія и его значеніе въ системѣ нашего государственнаго строя какъ нельзя лучше опредѣленъ въ Манифестѣ Императора Николая I отъ 6 декабря 1831 года: «Священное право дворянъ», говоритъ Манифестъ, «есть право выборовъ, коимъ оно поставляетъ чиновниковъ на государственную службу».

Если прослѣдить всю исторію нашихъ выборныхъ должностей и учрежденій отъ Московскаго періода до половины настоящаго столѣтія, то нельзя, казалось бы, не придти къ заключенію, что никакой почвы для самостоятельной дѣятельности общества у насъ не было, что была лишь «служба по выборамъ», но до реформъ Императора Александра II не было и «тѣни самоуправленія». Соотношеніе же періода «великихъ реформъ» со стариной нашей гораздо болѣе вѣрно, чѣмъ публицисты рогожскаго кладбища, опредѣляетъ другой ученый публицистъ, на котораго ссылается записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 30), Милюковъ, когда говоритъ, что «съ историческимъ прошлымъ нашихъ учрежденій этотъ періодъ связанъ только какъ его полное отрицаніе—во имя требованій государственнаго искусства и во имя успѣховъ, сдѣланныхъ общественнымъ развитіемъ», что «вопреки выраженію извѣстнаго адреса, поднесеннаго Александру II раскольниками, старина наша не слышится въ новизнахъ Царя-реформатора» [2]).

Небезынтересно также отмѣтить, что мнѣнія московскихъ старообрядцевъ о старинѣ, слышащейся въ новизнахъ царствованія Императора Александра II, не раздѣляетъ даже такой приверженецъ этой старины, какъ И. С. Аксаковъ. «Вредная сторона преобразованій минувшаго царствованія», писалъ онъ въ 1881 г., «заключается въ параллельной съ ними слабости національнаго самосознанія въ самомъ Правительствѣ, и еще болѣе въ образованномъ русскомъ обществѣ; въ томъ, что они совершались большею частію (кромѣ надѣленія крестьянъ землею) въ духѣ *европейскаго либерализма*, какъ уступки со стороны власти современнымъ

---

[1]) Энгельманъ, названное сочиненіе, стр. 104.

[2]) Милюковъ, ib, стр. 162.

либеральнымъ вѣяніямъ. Другими словами: какъ въ нѣкоторомъ смыслѣ уступки *политическому властолюбію,* созрѣвшему въ верхнихъ слояхъ народныхъ, въ такъ называемой интеллигенціи, а не какъ созиданіе истинной, чуждой политическихъ властолюбивыхъ похотей, жизненной русской свободы» [1]).

Кромѣ ссылокъ на завѣты старины записка доказываетъ, впрочемъ, что и въ настоящее время Россія является по преимуществу страною мѣстнаго самоуправленія, и въ подтвержденіе этого основного положенія и въ подкрѣпленіе своей отправной точки зрѣнія указываетъ, «что городскія и земскія учрежденія, волости, гмины и сельскія общества, казачьи станицы, инородческія общины, улусы, аулы, кочевья и разнообразные союзы покрываютъ ее сплошною сѣтью, образуя въ большинствѣ отраслей управленія нижніе устои, на которыхъ, какъ на основаніи, зиждется вся система государственной администраціи» (стр. 1). Отсюда слѣдуетъ и тотъ выводъ (стр. 1—3), что, въ Россіи «элементъ чиновничій, приказный» уступаетъ въ значеніи тѣмъ «нижнимъ устоямъ», на которыхъ, какъ на основаніи, зиждется все ея управленіе.

Съ этимъ положеніемъ записки трудно, однако, согласиться; усомниться въ немъ прежде всего заставляетъ ст. 80 Зак. Основн., которая гласитъ, что «Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его именемъ и по Его повелѣнію».

Уже сама по себѣ эта статья можетъ объяснить, почему не только въ Россіи, но и въ Европѣ такъ упорно держится воззрѣніе, что Россія есть страна по преимуществу бюрократическаго, чиновническаго управленія.

Даже славянофилы и тѣ скорбятъ о томъ, что со временъ Императора Петра I у насъ водворился «нѣмецкій абсолютизмъ или полицейскій, всеобъемлющій государственный механизмъ» [2]). Классической же страной мѣстнаго самоуправленія Россія появляется впервые едва ли не въ запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Сохраненіе по сей день такихъ самоуправленій, какъ инородческія общины, аулы, улусы, кочевья киргизовъ, калмыковъ, лопарей, тунгусовъ и т. п., указываетъ на одну особенность Россіи, но только не на ту, какая отмѣчена въ запискѣ, а на другую, на которую указывалъ даже проповѣдникъ искони присущихъ намъ укладовъ самоуправленія И. С. Аксаковъ—на то, что «процессъ нашей исторической формаціи еще не за-

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 64—65.
[2]) И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 91.

кончился, не завершился еще и въ географическомъ смыслѣ, такъ какъ мы и до сихъ поръ кое-гдѣ не нашли еще себѣ настоящихъ границъ» [1]).

Историческая молодость Россіи кончена; уже 37 лѣтъ тому назадъ отпраздновано тысячелѣтіе. И тѣмъ не менѣе, русская государственность не имѣетъ единой, т. е. сплоченно-однородной этнографической основы. Количественно преобладаетъ русское (великорусское и малорусское) населеніе, но для всей территоріи оно лишь основное племя, а не повсемѣстно исключительная нація государства. Постоянное расширеніе территоріи сопровождается такимъ же непрерывнымъ пріобщеніемъ къ населенію страны иноплеменныхъ, инородческихъ элементовъ. Здѣсь имѣются въ виду, главнымъ образомъ, элементы низшей культуры и даже низшихъ расъ—монгольской, финской, тюркской, еще не разставшихся съ чумами, землянками, кибитками, войлочными палатками. Съ этой стороны Россія принадлежитъ къ числу этнографически-незаконченныхъ государствъ.

Въ этнографической незаконченности заключается разгадка многихъ особенностей русской государственности и русской общественности. Тотъ же постоянный притокъ инородныхъ элементовъ, всего чаще низшей расы и культуры, вынуждаетъ государственную власть оставлять въ силѣ привычныя формы коллективной жизни «по ихъ обычаямъ и степнымъ законамъ» [2]). «Неустроенное еще состояніе, степень ихъ гражданскаго образованія и образъ жизни» [3]),—такова причина той пощады, какая оказывается всѣмъ этимъ ауламъ, улусамъ, стойбищамъ, наслегамъ, съ ихъ князьцами, даругами, шуленгами, зайсангами, тайшами, тоэнами, и т. п. Примѣнять къ такимъ элементамъ формы и способы общей администраціи прямо невозможно по соображеніямъ чисто этнографическимъ. Такое самоуправленіе оставляетъ Англія и другія страны для туземцевъ своихъ колоній; его предоставляютъ и Сѣв. Амер. Штаты краснокожимъ. Еще больше имѣлось основаній для такого поведенія, какъ указано выше, въ періодъ Московскаго государства, когда вниманіе государственной власти было поглощено собираніемъ русской земли,—охраненіемъ или расширеніемъ государственной территоріи, а въ области внутренняго управленія дѣлались первыя попытки устроить государственное обложеніе; даже такая задача государства, какъ поимка воровъ и разбойниковъ, была не по силамъ для тогдашняго внутренняго управленія и потому предоставлялась мѣстнымъ населеніямъ.

Не одни, впрочемъ, инородцы поставлены внѣ общаго закона и общихъ условій государственнаго порядка. По причинамъ, изложеніе которыхъ повело бы слишкомъ далеко, въ особыя условія поставлена и масса

---

[1]) И. С. Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 421.

[2]) Положеніе объ инородцахъ, изд. 1892.

[3]) Тамъ же, напр., ст. 18, 2.

сельскаго населенія—*сословіе* крестьянъ. Сходно съ инородцами [1]), сельскіе обыватели тоже разсматриваются, какъ особая группа населенія, сословно обособленная.

Самоуправленіе въ видѣ ауловъ, улусовъ, аймаковъ, хотоновъ, стойбищъ, цыганскихъ таборовъ, постепенно исчезаетъ, хотя, къ сожалѣнію, едва ли въ скоромъ времени перестанетъ «покрывать Россію густою сѣтью» безконечно пестрыхъ «укладовъ» самоуправленія въ смыслѣ записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Но подобная сѣть есть особенность не одной Россіи, а всякаго государства, которое не закончено въ своей этнографической основѣ. О Турціи, напр., тоже можно сказать, что она, въ ея настоящемъ и прошедшемъ, есть «страна по преимуществу мѣстнаго самоуправленія». Различіе заключается развѣ въ томъ, что Турція никогда не имѣла способности ассимилировать иноплеменную часть своего населенія,—этому мѣшала и религія,—тогда какъ Россія обладаетъ такою способностью въ наивысшей степени.

Исходя отъ тѣхъ же представленій, можно пойти дальше и поставить, напр., такое положеніе: золотой вѣкъ самоуправленія Россіи—эпоха монгольскаго ига. Незнакомые съ общественной и государственной теоріей самоуправленія, ханы Золотой Орды довольствовались собираніемъ даней, продавали ярлыки, принимали подарки и поклоны русскихъ князей, но въ управленіе Россіи и ея областей не вмѣшивались. Кажется, трудно подыскать болѣе сильное доказательство въ пользу того, что «никакого логическаго противорѣчія между идеей самодержавной монархіи и идеей мѣстнаго самоуправленія не существуетъ» (тамъ же, стр. 12).

Дѣйствительно, съ тѣмъ самоуправленіемъ, понятіе котораго такъ широко установлено и проведено въ запискѣ Министра (стр. 1—2), не только русское Самодержавіе, но всякая абсолютная форма правленія можетъ уживаться удобно и спокойно. Но если въ самомъ дѣлѣ на подобные «низшіе устои», какъ на свое основаніе, опирается государственная администрація современной Россіи, тогда есть надъ чѣмъ задуматься. Устои подобной прочности сами не особенно устойчивы, особенно тѣ, которые постоянно перемѣщаются и даже нерѣдко исчезаютъ безслѣдно [2]). Безспорно, разумѣется, что подобное мѣстное самоуправленіе никогда не имѣло, да и не можетъ имѣть, политическаго значенія (записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, стр. 37). Можно поэтому рѣшительно стоять за улусы, за зайсанговъ, зорго и т. д., не подвергая никакому риску самодержавія: а съ другой стороны, понятно, почему, напр., тотъ же Гнейстъ изучалъ

[1]) Ср. Положеніе объ инородцахъ, напр. ст. 16, ст. 26 („кочевые инородцы составляютъ особенное сословіе въ равной степени съ крестьянскимъ“); прим. 1 къ ст. 442 („калмыкамъ-простолюдинамъ дарованы всѣ личныя права, предоставленныя общими законами Имперіи свободнымъ сельскимъ обывателямъ“); ст. 41, 391 и друг.

[2]) Ср. Положеніе объ инородцахъ, ст. 3, 136, 225.

мѣстное самоуправленіе въ графствахъ и въ городахъ Англіи, а не въ аулахъ Ставропольской губерніи или въ тундрахъ Сибири.

Разсмотрѣнными доводами, какъ кажется, исчерпывается теоретическая часть разсужденій записки. Конечно, каждый отвлеченный академическій споръ можно вести очень долго. Витая въ небѣ понятій (In Begriffshimmel), какъ говоритъ Іерингъ, всякой тезѣ можно противопоставлять антитезу, а если въ такихъ изложенныхъ во всѣхъ учебникахъ государственнаго права истинахъ, какъ различіе органовъ правительства отъ органовъ самоуправленія [1]) усматривать «явное смѣшеніе понятій», то диспутировать можно до безконечности, не приходя рѣшительно ни къ какимъ результатамъ. Притомъ же, въ обсужденіи государственныхъ мѣропріятій, безспорно, существенно необходимо принимать во вниманіе и мнѣнія ученыхъ, и опытъ исторіи другихъ странъ и особенности историческаго «уклада» государства, но въ концѣ концовъ государственные вопросы возникаютъ и рѣшаются не по поводу и не на основаніи политическихъ трактатовъ, не по указаніямъ учебныхъ пособій, или по совѣтамъ журнальныхъ статей (ср. записку, стр. 26, 27, 30, 31). Къ дальнѣйшему выясненію теоретической стороны вопроса, если таковое все еще нужно, могутъ послужить тѣ данныя, которыя, въ дополненіе ко всему сказанному, заключаются въ трехъ справкахъ приложенія. Не продолжая поэтому далѣе теоретическую и полемическую часть настоящей записки, я перейду теперь къ практической сторонѣ дѣла—къ 35-тилѣтней практикѣ самихъ земскихъ учрежденій. Самыя краткія данныя, относящіяся до времени возникновенія этихъ первыхъ у насъ всесословныхъ выборныхъ учрежденій, ихъ дѣятельности, взаимныхъ отношеній, какія установились между ними и правительствомъ, и мѣропріятій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ области земскаго дѣла, наиболѣе полно выяснятъ мою точку зрѣнія, причину возбужденія настоящаго принципіальнаго вопроса и послужатъ лучшимъ отвѣтомъ на доводы записки Министра.

Условія, при которыхъ возникло Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. и основныя начала этого послѣдняго.

Всесословное начало появилось въ нашихъ учрежденіяхъ внезапно, появленію его не предшествовалъ долгій историческій процессъ, сглаживающій постепенно общественныя и сословныя различія. Въ Россіи къ

---

[1]) Чичеринъ, Курсъ Госуд. Науки, т. III, стр. 480; Градовскій, Начала Русск. Гос. Пр., т. III, стр. 8 и слѣд.; Коркуновъ, Русское Гос. Пр., т. II, стр. 3 и 265; Алексѣевъ, Русское Гос. Пр., стр. 311; Ивановскій, Русское Гос. Пр., т. I, стр. 386; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, B. I. 3. Aufl., S. 323.

началу 60-хъ годовъ совершился глубокій переворотъ въ воззрѣніяхъ Правительства и общества, имѣвшій своимъ послѣдствіемъ далеко не одну лишь отмѣну крѣпостного права [1]). Старые порядки рушились; политическій строй государства, столь долго опиравшійся на сословную организацію и іерархію мѣстныхъ обществъ, теперь сталъ лицомъ къ лицу съ началомъ всесословности; приходилось кореннымъ образомъ мѣнять и систему мѣстнаго управленія. Конечно, возможно было, не вводя началъ территоріально-всесословнаго самоуправленія, выработать такую систему правительственной администраціи, которая удовлетворяла бы новымъ условіямъ жизни; но въ то время общественное теченіе было направлено въ другую сторону, и мысль при созданіи земскихъ учрежденій была несомнѣнно политическая. Въ этомъ весьма легко убѣдиться при самомъ поверхностномъ ознакомленіи съ тѣмъ настроеніемъ русскаго общества и съ тѣмъ движеніемъ, которое проявилось послѣ Крымской войны, повліяло, да и не могло не повліять, и на Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Всего полнѣе, какъ въ своемъ фокусѣ, настроеніе отражалось въ «Колоколѣ» Герцена.

Заявленія о необходимости общаго дворянскаго «представительства», о «правѣ земли русской имѣть своихъ выборныхъ для Совѣта Верховной Власти» дѣлались уже въ дворянскихъ собраніяхъ въ 1859—1860 годахъ. На необходимость призыва общества къ участію въ управленіи указывали и нѣкоторые губернскіе комитеты по крестьянскому дѣлу и члены комитетовъ, вызванные въ редакціонныя комиссіи. «Депутаты явно стремятся къ конституціи», писалъ въ 1859 г. въ дневникѣ своемъ Никитенко [2]). Послѣ освобожденія крестьянъ движеніе въ пользу представительства стало еще болѣе настойчивымъ. Ходатайства о немъ прямо или косвенно заявлены были въ 1862 г. во многихъ дворянскихъ собраніяхъ (Московскомъ, Тверскомъ, Петербургскомъ, Новгородскомъ, Тульскомъ, Смоленскомъ). Такъ, въ адресѣ Московскаго дворянства заключалось ходатайство о созваніи въ Москвѣ земской думы изъ всѣхъ классовъ, для приготовленія цѣлаго проекта реформъ; Тверское дворянство, въ адресѣ отъ 2 февраля, просило «о созваніи выборныхъ всей земли русской, какъ единственнаго средства къ удовлетворительному разрѣшенію вопросовъ, возбужденныхъ, но не разрѣшенныхъ Положеніемъ 19 февраля» [3]). Параллельно съ этимъ движеніемъ въ пользу народнаго представительства въ губерніяхъ великорусскихъ, въ Польшѣ и Западномъ краѣ шла еще болѣе опредѣленная агитація уже прямо въ пользу конституціи. Въ адресѣ, поданномъ поляками 28 февраля 1861 года въ Вар-

---

[1]) Градовскій, Начала Русск. Гос. Пр., т. III, стр. 47.

[2]) Никитенко, Дневникъ, т. II, стр. 167.

[3]) „Колоколъ“, № 126, „Revue des deux Mondes“, 1862, 15 Juin, 793—798.

шавѣ, говорилось «о вѣковой привычкѣ поляковъ къ свободнымъ учрежденіямъ», объ «отсутствіи въ краѣ всякаго легальнаго органа, путемъ котораго народъ могъ бы непосредственно говорить къ трону и заявлять свои желанія и нужды», о томъ, что «въ семьѣ народовъ европейскихъ только одинъ польскій народъ лишенъ свободныхъ учрежденій». Съ своей стороны, минскіе дворяне 29 ноября 1862 г. также подали адресъ, въ которомъ ходатайствовали о присоединеніи литовскихъ губерній къ Польшѣ и просили учрежденій, согласныхъ съ духомъ народа (польскаго). Для характеристики тѣхъ взглядовъ и конституціонныхъ ожиданій, которые циркулировали въ то время и въ высшихъ и въ среднихъ слояхъ русскаго общества, небезынтересно указать, что барономъ Гакстгаузеномъ, котораго надо считать хорошо освѣдомленнымъ о современномъ ему настроеніи высшаго русскаго общества, было поручено даже четыремъ нѣмецкимъ профессорамъ, Гельду, *Гнейсту,* Вайтцу и Козегартену, составить сборникъ статей о конституціонномъ началѣ. Въ предисловіи къ этому, изданному въ 1864 г., сборнику баронъ Гакстгаузенъ слѣдующимъ образомъ поясняетъ причину его составленія: «Россія имѣла, особенно въ послѣднія десять лѣтъ, великія судьбы и начала въ своихъ внутреннихъ общественныхъ отношеніяхъ неисчислимыя преобразованія, и, можетъ-быть, слѣдуетъ ожидать еще большихъ. Кажется, вслѣдствіе этихъ преобразованій, въ Россіи также возникло и распространилось мнѣніе, что прежнія условія государственнаго быта не соотвѣтствуютъ болѣе и не удовлетворяютъ новымъ, такъ разнообразно развивающимся общественнымъ отношеніямъ. Нѣкоторые признаки указываютъ на то, что стремленіе и потокъ времени могли бы перевести и русское государство на иныя, новыя стези. Что попытки въ этомъ направленіи будутъ сдѣланы, кажется тому, кто знаетъ Россію, не невѣроятнымъ...», поэтому, поясняетъ далѣе баронъ Гакстгаузенъ, «мнѣ казалось прежде всего необходимымъ, чтобы образованнымъ русскимъ, государственнымъ и практическимъ людямъ предложенъ и сообщенъ былъ правильный и ясный взглядъ на существо и начала конституціонной системы, на исторію и дѣйствія этой системы при ея введеніи, дальнѣйшемъ развитіи и усовершенствованіи. Для этого требовалась книга, въ которой бы это изложено было легко и понятно, но точно и согласно съ истиной». Переводя эту, изданную барономъ Гакстгаузеномъ, книгу съ нѣмецкаго на русскій языкъ, переводчики (Кавелинъ и Утинъ), съ своей стороны, снабдили ее предисловіемъ, въ которомъ указываютъ, что она пригодна какъ матеріалъ для соображеній относительно вѣроятнаго дальнѣйшаго хода нашей исторіи [1]). Выражая преобладавшій тогда взглядъ русскаго общества на земство и на связь послѣдняго съ ожи-

[1]) Бар. А. Гакстгаузенъ, Конституціонное начало, перев. съ нѣм., 1866 г., стр. VI, VII и XXII.

давшейся конституціей, Никитенко такъ говоритъ въ дневникѣ своемъ: «Земскія учрежденія наши важны не потому, что они есть, а потому, что они могутъ проложить путь тому, что должно быть» [1]).

Общее увлеченіе либеральными идеями и конституціонализмомъ въ то время было настолько велико, что даже М. Н. Катковъ предлагалъ созваніе всероссійскаго земскаго собора, какъ необходимую для блага страны «организацію общественнаго мнѣнія» и какъ лучшее средство остановить польское сепаративное движеніе [2]), а земство привѣтствовалъ какъ начало общественнаго безсословнаго самоуправленія, при чемъ стоялъ за принципъ правительственнаго невмѣшательства въ дѣла этого самоуправленія и высказывалъ, что въ дальнѣйшемъ развитіи положенныхъ въ основаніе земской реформы началъ «желательна зрѣлая мудрость и либеральность» [3]). «Въ наше время», говорилъ онъ, «отъ мѣстныхъ представительствъ нельзя ожидать ничего кромѣ вреда, если они не уравновѣшиваются центральнымъ» [4]). Въ такомъ же смыслѣ высказался и Платоновъ въ запискѣ «О необходимости Государственной Земской Думы», представленной въ Петербургское Дворянское Собраніе въ началѣ 1862 г. [5]).

Съ этимъ настроеніемъ общества въ дѣлѣ составленія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, которое въ это время вырабатывалось, несомнѣнно считались. «Было бы крайне неосторожно», говорилъ, напр., баронъ Корфъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта, «нынѣ, когда возбуждено общее ожиданіе земскихъ учрежденій на началахъ довѣрія правительства къ обществу, дать слишкомъ мало, не удовлетворить общія надежды и тѣмъ возбудить только неудовольствіе». Нельзя также отрицать, что среди лицъ, подъ руководствомъ которыхъ началась разработка Положенія, были сторонники того взгляда, что земскія учрежденія должны явиться лишь первымъ шагомъ по пути къ введенію представительныхъ учрежденій. Такъ, относительно одного изъ иниціаторовъ земской реформы, Н. А. Милютина, Леруа-Больe въ своей книгѣ «Un homme d'Etat russe (Nicolas Milutine) d'après sa correspondance inédite», говоритъ, что Милютинъ, въ противоположность многимъ изъ своихъ современниковъ, считалъ введеніе конституціи преждевременнымъ, но въ принципѣ былъ ея сторонникомъ. Онъ думалъ только, что прежде чѣмъ приступать къ политическимъ реформамъ, необходимо подготовить реформы административныя, и что для пріученія страны къ самоуправленію политическому необходимо дать ей школу самоуправленія мѣстнаго (стр. 169). Онъ желалъ развить сначала Россію на

---

[1]) Никитенко, Дневникъ (за 1866 г.), т. III, стр. 73.

[2]) „Русскій Вѣстникъ“ за 1863 г., мартъ. „Что намъ дѣлать съ Польшей?“.

[3]) См. „Московскія Вѣдомости“ 1864 г., № 9.

[4]) „Современная Лѣтопись“ за 1868 г., № 26. Невѣдѣнскій, „Катковъ и его время“, стр. 159—160.

[5]) „Свободное Слово“, вып. 3, стр. 189—190.

административномъ самоуправленіи и посредствомъ мѣстной свободы пріучить постепенно къ свободѣ политической (стр. 325). Поэтому земствамъ,—этимъ скромнымъ провинціальнымъ учрежденіямъ,—Милютинъ придавалъ тѣмъ большее значеніе, что въ его мысляхъ эти выборныя собранія должны были пріучить страну къ самоуправленію; вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими онъ видѣлъ въ нихъ, если не для настоящаго, то для будущаго, зародышъ представительнаго правленія (стр. 140).

Выяснять наличность указаннаго направленія въ русскомъ обществѣ и въ средѣ составителей Положенія о земскихъ учрежденіяхъ значитъ выяснять основную мысль этого Положенія, которая во многомъ освѣщаетъ и объясняетъ всю дальнѣйшую исторію нашего земства. Едва ли поэтому права записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, когда въ такомъ объясненіи видитъ обвиненіе дѣятелей реформы въ «государственномъ подлогѣ» (стр. 6).

Но не останавливаясь на этомъ выводѣ составителей записки и не вдаваясь въ оцѣнку его умѣстности, необходимо лишь отмѣтить, что выдающіеся государственные дѣятели эпохи 60-хъ годовъ, славныя имена которыхъ сохранятся и въ благодарномъ потомствѣ, сдѣлали въ свое время столь много великаго, сколько едва ли сдѣлали ихъ преемники и трудились надъ обновленіемъ нашего государственнаго и общественнаго строя по искреннимъ своимъ убѣжденіямъ, съ беззавѣтною преданностью своему Государю и не вопреки Его стремленіямъ.

Въ Манифестѣ отъ 31 марта 1863 года Императоръ, указывая на установленные уже въ Царствѣ Польскомъ совѣты городскіе, уѣздные и губернскіе, обѣщалъ «открыть новую эру въ политической его (края) жизни, которая можетъ начаться только посредствомъ разумнаго устройства мѣстнаго самоуправленія, какъ основы всего общественнаго зданія». «Сохраняя и нынѣ эти установленія», говорилъ далѣе Манифестъ, «Мы предоставляемъ Себѣ, когда они будутъ испытаны на самомъ дѣлѣ, приступить къ дальнѣйшему ихъ развитію, соотвѣтственно нуждамъ времени и страны» [1]). «Еще разъ благодарю васъ всѣхъ за чувства вашей преданности, которымъ Я вѣрю», говорилъ Императоръ 17 апрѣля того же года разнымъ депутаціямъ, представившимъ адреса противъ вмѣшательства иностранныхъ державъ въ польскій вопросъ; «вѣрьте же и Мнѣ, что вся Моя жизнь имѣетъ единственную цѣль: благо дорогого нашего отечества и постепенное развитіе гражданской его жизни. Но на этомъ трудномъ поприщѣ всякая опрометчивость не только не принесетъ намъ пользы, но была бы вредна и даже преступна. Надѣюсь на вашу общую помощь и содѣйствіе Мнѣ въ тѣхъ важныхъ работахъ, которыя намъ еще предстоятъ. Предоставьте Мнѣ дальнѣйшее ихъ развитіе, когда я сочту это возможнымъ и полезнымъ» [2]).

[1]) „Сѣверная Почта", Приб. къ № 71 за 1863 г.
[2]) „Сѣверная Почта", Приб. къ № 83 за 1863 г.

Весьма интересно сопоставить эти съ высоты Престола сдѣланныя заявленія съ депешей (отъ 14 того же апрѣля) Государственнаго Канцлера князя Горчакова, адресованной аккредитованному при Правительствѣ Великобританіи послу барону Бруннову. «Система, принятая нашимъ Августѣйшимъ Монархомъ», говорилось въ этой депешѣ, «заключаетъ въ себѣ зародышъ, который долженъ быть развитъ временемъ и опытомъ. Она имѣетъ своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учрежденій, бывшихъ въ Англіи исходною точкою и основаніемъ величія и благоденствія» [1]).

6 сентября того же 1863 г., открывая финляндскій сеймъ, Императоръ сказалъ, что «въ рукахъ народа мудраго, готоваго дѣйствовать заодно съ своимъ Государемъ, съ практическимъ смысломъ для развитія своего благосостоянія, либеральныя учрежденія не только не опасны, но составляютъ залогъ порядка и благоденствія».

Весьма знаменателенъ также рескриптъ Государя Императора на имя Министра Внутреннихъ Дѣлъ (уже по введеніи земскихъ учрежденій) въ отвѣтъ на ходатайство Московскаго дворянства о «созваніи общаго

---

[1]) Депеша эта была послана въ отвѣтъ на депешу лорда Росселя, въ которой для умиротворенія Польскаго края предлагалось возстановленіе конституціи 1815 г. „Англійское Правительство“, гласила депеша кн. Горчакова, „повидимому, полагаетъ что конституція 1815 года есть единственная мѣра, способная усмирить настоящее волненіе Польши. Но британскія правительство и нація не могутъ утверждать, что существуетъ только одна возможная форма правительства для всѣхъ народовъ, не принимая въ соображеніе ихъ исторіи и ихъ степени развитія. Прежде достиженія политической зрѣлости, примѣромъ которой служитъ Англія, необходимо пройти еще много степеней, и каждая нація должна идти этимъ путемъ, сообразно своимъ инстинктамъ. Справедливо и естественно, что Государь, одушевленный самыми благими намѣреніями, разсчитываетъ силу и значенія учрежденій, предназначаемыхъ поставить Его подданныхъ въ благопріятныя условія существованія. Мысль Нашего Августѣйшаго Государя обнаружилась съ восшествія Его на престолъ и не можетъ составлять и въ Европѣ не составляетъ ни для кого тайны...

„Его Величество смѣло вступилъ на путь реформъ. Опираясь на довѣріе и преданность своего народа, Онъ предпринялъ и довершилъ въ нѣсколько лѣтъ общественное преобразованіе, котораго другія государства достигали чрезъ долгое время и большими усиліями. Попеченіе Его не остановилось на этомъ. Система постояннаго развитія была примѣняема ко всѣмъ отраслямъ общественной дѣятельности и существующимъ учрежденіямъ. Онъ открываетъ Россіи путь правильнаго прогресса.

„Императоръ слѣдуетъ этому пути безъ опрометчивости и безъ увлеченія, принимая въ соображеніе элементы, которые могутъ подготовиться и дозрѣть только помощью времени, и никогда не уклоняется отъ начертаннаго Имъ для Себя плана.....

„Система, принятая Нашимъ Августѣйшимъ Монархомъ, заключаетъ въ себѣ зародышъ, который долженъ быть развитъ временемъ и опытомъ. Она имѣетъ своимъ назначеніемъ привести къ административной автономіи на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учрежденій, бывшихъ въ Англіи исходною точкою и основаніемъ величія и благоденствія“... (Прибавленіе къ № 86 „Сѣв. Почты“ за 1863 годъ).

собранія людей отъ земли русской для обсужденія нуждъ, общихъ всему государству». «Прошедшее», гласилъ рескриптъ, «въ глазахъ всѣхъ моихъ вѣрноподданныхъ должно быть залогомъ будущаго; никому изъ нихъ не предоставлено *предупреждать* Мои непрерывныя о благѣ Россіи попеченія и предрѣшать вопросъ о существенныхъ основаніяхъ ея общихъ государственныхъ учрежденій» [1]).

Наконецъ, если вѣрить тому же Леруа-Болье, Императоръ въ разговорѣ, который имѣлъ съ Н. А. Милютинымъ въ августѣ 1863 г., высказалъ, что не имѣетъ отвращенія къ представительному правленію, но что только не можетъ дать его полякамъ, которые бунтуютъ, не давая его вѣрноподданнымъ русскимъ, а этихъ Онъ еще не считаетъ зрѣлыми для конституціи.

Таковы были условія (т. е. либеральное настроеніе общества и правительства), при которыхъ началась и происходила выработка Земскаго Положенія 1864 г. Задача предпринятой административной реформы, говоря словами Высочайшаго повелѣнія 25 марта 1859 г., заключалась въ томъ, чтобы «предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ большее единство, большую самостоятельность и большее довѣріе», Предсѣдателемъ Комиссіи былъ назначенъ Н. А. Милютинъ, взгляды котораго, приведенные выше, едва ли не указываютъ, въ какомъ направленіи была задумана реформа.

И дѣйствительно основную цѣль, смыслъ реформы, несмотря на всѣ тѣ измѣненія, которымъ подверглась она въ дальнѣйшихъ ея фазахъ, легко усмотрѣть при самомъ бѣгломъ обозрѣніи составленной въ Комиссіи Ст. Секр. Каханова «Исторической записки о ходѣ работъ по составленію и примѣненію Положенія о земскихъ учрежденіяхъ». Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе терминологія. Всѣ, такъ или иначе принимавшіе участіе въ разработкѣ Положенія, говорили «о земскомъ *представительствѣ*», «*о представительствѣ населенія*», просто о «*представительствѣ*», о «*представителяхъ*», о «*представительныхъ правахъ*», о «*представительномъ началѣ*», о «*представительномъ правѣ*». Иными словами, выраженія: представитель, представительство, съ ихъ производными, неизмѣнно всѣми приняты какъ *техническіе* термины, избранные для обозначенія «системы мѣстнаго управленія, какъ мѣстнаго самоуправленія». Но это всѣ техническіе термины и конституціоннаго права [2]).

---

[1]) „Сѣверная Почта“ за 1865 г., № 24. (Высочайшій рескриптъ отъ 29 января 1865 г.).

[2]) Распространенію, если не введенію, этой терминологіи и въ Россіи помогла извѣстная монографія Дж. Ст. Милля, о представительномъ правленіи (Considerations on the representative government), которая какъ-разъ въ то время была переведена и на русскій языкъ. Изъ отзыва II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, отъ 6 мая 1863 г., видно, что книга эта была при-

Новой терминологіи потребовала новизна впервые вводимыхъ предметовъ, отношеній, положеній и лицъ. Бар. Корфъ, тогдашній Управляющій II Отдѣленіемъ, выражается такъ [1]): «Цѣль земской реформы заключается, *конечно,* не въ томъ только, чтобы на мѣсто однихъ присутственныхъ мѣстъ учредить другія, хотя бы и въ лучшемъ и въ правильнѣйшемъ составѣ; сущность ея, напротивъ, въ *измѣненіи* самыхъ *коренныхъ* условій нашей *системы* мѣстнаго управленія, въ *разрушеніи* ея *старыхъ* основъ».

Противъ такого пониманія реформы въ ея цѣли и сущности никто не возражалъ и не спорилъ ни въ Комиссіи, ни въ Государственномъ Совѣтѣ. Напротивъ, тотъ же взглядъ выражали другіе, когда представлялись къ тому поводы [2]); между прочимъ, одинъ изъ членовъ Государственнаго Совѣта также напомнилъ, что «если при введеніи новаго земскаго управленія заботиться только о томъ, чтобы какъ можно менѣе колебать существующія сословныя различія и историческія традиціи, то, можетъ-быть, всего лучше было бы просто остаться при томъ, что есть» [3]). Замѣчательно при этомъ, что и въ Комиссіи, вырабатывавшей Положеніе 1864 г., и въ Государственномъ Совѣтѣ во время сужденій и заключеній, никто не вспоминалъ объ отечественныхъ «укладахъ» самоуправленія. Ссылались на иностранныя законодательства вообще, на англійскій парламентъ, на мѣстныя самоуправленія Франціи, Австріи, Бельгіи, Сардиніи, на Дж. Ст. Милля [4]), а не на губныя грамоты или подобную имъ старину изъ русской исторіи. Оригиналы и образцы земскихъ учрежденій, какъ они были созданы въ 1864 г., были не свои, а чужіе, позаимствованные изъ странъ конституціоннаго режима. Одинъ графъ Валуевъ, тогдашній Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, напомнилъ объ историческихъ традиціяхъ, но и онъ былъ больше озабоченъ о сохраненіи связи настоящаго не съ прошлымъ, а съ будущимъ [5]).

Такимъ образомъ, вся терминологія записки, всѣ ссылки ея на западно-европейское законодательство и весьма многія изъ ея разсужденій какъ нельзя лучше подтверждаютъ все выше сказанное и довольно ясно свидѣтельствуютъ, что основная мысль Положенія 1864 г. имѣла своимъ

нята во вниманіе и при составленіи Положенія 1864 г.: „Основная мысль предлагаемой системы выборовъ", говорится въ отзывѣ, „заимствована изъ соображеній извѣстнаго по части государственныхъ наукъ мыслителя Милля въ сочиненіи Considerations on representative government, chap. VII". (Истор. зап., стр. 51).

[1]) Историческая записка, стр. 271, сравн. и стр. 38, 200, 94, 95, 224, 277, 292—93, 308 и др.

[2]) Историческая записка, стр. 13 и др.

[3]) Историческая записка, стр. 62.

[4]) Тамъ же, напр., стр. 47, 49, 51, 71, 96, 101, 282, 283, 285.

[5]) Ib., стр. 64.

назначеніемъ привести къ административной автономіи на основаніи провинціальныхъ и муниципальныхъ учрежденій Англіи [1]).

Но при дальнѣйшемъ ходѣ работъ положеніе дѣла существенно измѣнилось.

Въ обществѣ, на ряду съ указаннымъ либеральнымъ направленіемъ, шло и теченіе ему встрѣчное. Оно высказывалось и въ мнѣніи отдѣльныхъ членовъ губернскихъ комитетовъ, созванныхъ для обсужденія крестьянской реформы, и въ мнѣніи меньшинства членовъ Комиссіи, вырабатывавшей Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Постепенно усиливаясь, это теченіе, стоявшее за сохраненіе если не прямое, то косвенное, историческихъ преимуществъ дворянскаго сословія, весьма скоро послѣ крестьянской реформы получило въ правительственныхъ сферахъ значительное вліяніе. «Слово земство наводитъ страхъ въ высшихъ сферахъ», писала 26 января 1862 г. Ея Императорское Высочество Великая Княгиня Елена Павловна Н. А. Милютину. «Испугались реформъ тѣ самые, которые ихъ произвели», отмѣтилъ въ дневникѣ своемъ Никитенко [2]). И дѣйствительно, этотъ страхъ весьма скоро выразился въ оставленіи должностей графомъ Ланскимъ и Товарищемъ его Н. А. Милютинымъ. На постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ графъ Валуевъ; его задачей было примирить два противоположныхъ направленія, и по вступленіи въ должность онъ самъ принялъ предсѣдательство въ Комиссіи, выработавшей земское Положеніе.

Такимъ образомъ, въ дѣйствіяхъ лицъ, послѣдовательно стоявшихъ у кормила правленія, не было, говоря словами записки Министра, «молчаливаго заговора»; наоборотъ, дѣйствія ихъ были весьма опредѣленны и ясны. Въ началѣ, когда только что приступлено было къ земской реформѣ, несомнѣнно имѣлось въ виду сдѣлать первый шагъ по пути къ введенію представительныхъ учрежденій; но потомъ, когда графа Ланского и Н. А. Милютина смѣнилъ графъ Валуевъ, проявилось весьма ясно желаніе, котораго не отрицалъ и самъ бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ. дѣй-

---

[1]) См. вышеприведенную депешу князя Горчакова.

[2]) Leroy-Beaulieu, Un homme d'Etat russe (N. Milutine), 1884, pg. 125. Никитенко, Дневникъ, т. III, стр. 337.

Можно думать, что одной изъ ближайшихъ причинъ измѣненія взглядовъ Правительства на земство были увлеченія крайнихъ либераловъ. „Страшную будущность готовятъ Россіи всѣ эти ультра-прогрессисты и чего они хотятъ“, писалъ въ началѣ шестидесятыхъ годовъ въ „Дневникѣ“ Никитенко, „вмѣсто постепенныхъ, конечно, безотлагательныхъ реформъ, вмѣсто разумнаго движенія впередъ, они хотятъ крутого переворота, хотятъ революціи и пытаются произвести ее искусственнымъ образомъ“, „ультра-либералы надѣлали и, вѣроятно, надѣлаютъ еще много вреда дѣлу свободы. Вмѣсто того, чтобы дѣйствовать благоразумно, въ развитіе принциповъ идей законности, права, частной свободы, они начали угрожать“ (Дневникъ, т. II, стр. 293—294, 297, 321, 443).

ствовать въ духѣ «примирительномъ», «мягко и уклончиво» [1]); «Правительство само не выяснило себѣ своихъ видовъ», говорилъ онъ въ это время [2]). Словомъ, была сдѣлана попытка, которая, къ сожалѣнію, весьма часто повторяется государственными людьми и всегда даетъ отрицательные для дѣла результаты,—попытка дѣйствовать уклончиво между двумя противоположными мнѣніями и, удовлетворяя либеральнымъ стремленіямъ, сохранить существующій порядокъ.

Двойственное теченіе въ Комиссіи графа Валуева едва ли не общепризнано въ нашей литературѣ и не составляетъ особаго мнѣнія проф. Свѣшникова, какъ полагаетъ, повидимому, записка Министра [3]). Дѣйствительно, двойственность эту весьма легко усмотрѣть при самомъ поверхностномъ ознакомленіи съ исторіею названнаго Положенія.

Съ одной стороны, въ объяснительной запискѣ къ Положенію о земскихъ учрежденіяхъ говорилось, что задача проектируемаго закона—по возможности полное и послѣдовательное развитіе началъ мѣстнаго самоуправленія, что «земское управленіе есть только особый органъ одной и той же государственной власти», что «земскія учрежденія, имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать внѣ его», что «земскимъ учрежденіямъ должна быть ввѣрена дѣйствительная и самостоятельная власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ» и т. п. При сужденіяхъ, происходившихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, графъ Валуевъ прямо заявлялъ, что «первый шагъ не долженъ считаться послѣднимъ», что «учрежденіе земства есть лишь созданіе формы, которая засимъ, по указанію опыта, будетъ наполняться соотвѣтствующимъ содержаніемъ» и пр. Наконецъ, тогдашній органъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, «Сѣверная Почта», въ своихъ статьяхъ дѣлалъ весьма ясные намеки, что создаваемыя учрежденія явятся школою учрежденій представительныхъ [4]).

Съ другой стороны, въ той же объяснительной запискѣ, въ противоположность приведеннымъ заявленіямъ, проводились совершенно иныя воззрѣнія. Земскія учрежденія называются въ объяснительной запискѣ частными и общественными, подчиняющимися общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ отдѣльныя общества и частныя лица; земское хозяйство отожествляется съ хозяйствомъ частнаго лица и проч.

Едва ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что частный характеръ стремились присвоить земскимъ учрежденіямъ не для возможнаго сокра-

---

[1]) Leroy-Beaulieu, Ib., стр. 77—78.

[2]) Никитенко, Дневникъ, т. II, стр. 290.

[3]) Джаншіевъ, Эпоха великихъ реформъ, стр. 338 и слѣд.
Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 19 и слѣд.
Безобразовъ, Земскія учрежденія и самоуправленіе, стр. 42 и слѣд., и друг.

[4]) См. Джаншіевъ, Эпоха великихъ реформъ, стр. 349.

щенія административной надъ ними опеки, не для приданія имъ большей независимости, какъ полагаетъ записка Министра (стр. 40), а по соображеніямъ совсѣмъ иного порядка. Какъ самыя постановленія Положенія 1864 г., такъ въ особенности всѣ послѣдующія мѣропріятія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ довольно ясно свидѣтельствуютъ, что «самостоятельности» земскихъ учрежденій весьма опасались и боялись давать надлежащее развитіе этимъ учрежденіямъ, вполнѣ понимая, къ чему оно поведетъ. Эту самостоятельность, дѣйствительно, имѣли въ виду тѣ лица, которыя стояли во главѣ дѣла въ то время, когда началась разработка Положенія 1864 г. (Графъ Ланской, Милютинъ); но несомнѣнно, что тѣ, кому пришлось завершать земскую реформу, проводили эту реформу лишь въ уступку общественному мнѣнію, чтобы, какъ значилось въ объяснительной запискѣ, «положить предѣлъ возбужденнымъ по поводу образованія земскихъ учрежденій несбыточнымъ ожиданіямъ и свободнымъ стремленіямъ разныхъ сословій»; въ то же время лица эти ясно понимали ея значеніе и потому стремились не давать земству надлежащаго развитія, придать ему частный характеръ, ограничить его въ компетенціи и пр. Успокаивая либераловъ обѣщаніями, что первый шагъ не будетъ послѣднимъ, говоря, или, вѣрнѣе, повторяя слова сторонниковъ либеральнаго направленія о необходимости сообщить земскимъ учрежденіямъ дѣйствительную и самостоятельную власть, графъ Валуевъ уже при самой выработкѣ Положенія 1864 г. всячески старался ограничить эту власть и поставить земскія учрежденія подъ строгую административную опеку. Въ сужденіяхъ своихъ по отдѣльнымъ вопросамъ графъ вполнѣ опредѣленно высказывалъ, какія опасенія внушаетъ ему эта реформа: онъ дѣлалъ весьма ясные намеки на то, что при самостоятельности земскихъ учрежденій создастся «государство въ государствѣ». Такъ, по поводу заявленія князя Щербатова о необходимости указать въ Положеніи общій принципъ разграниченія губернскихъ земскихъ повинностей отъ государственныхъ, графъ Валуевъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта говорилъ слѣдующее: «Предоставить земскимъ учрежденіямъ участіе въ дѣлахъ общегосударственнаго интереса значило бы раздроблять единую государственную правительственную власть между 40 или 50 отдѣльными единицами и подвергать общественный порядокъ и весь государственный строй опасностямъ, въ важности которыхъ едва ли кто позволитъ себѣ сомнѣваться. Желаніе, чтобы земскія учрежденія произвели благопріятное впечатлѣніе на общественное мнѣніе, чтобы возбужденныя ожиданія были по возможности удовлетворены,—не можетъ быть основаніемъ къ тому, чтобы расширить кругъ этихъ учрежденій за предѣлы возможнаго и необходимаго, дать имъ законодательную инициативу, предоставить имъ самимъ опредѣлить кругъ своей дѣятельности, свя-

зать Правительству руки и публично заявить это въ текстѣ самаго закона» [1]).

Не проникнутыя одной руководящей мыслью, будучи компромиссомъ двухъ противоположныхъ направленій, земскія учрежденія въ той формѣ, въ какой создало ихъ Положеніе 1864 г., когда началось ихъ примѣненіе, оказались не отвѣчающими ни основной идеѣ самоуправленія, положенной въ ихъ основаніе, ни тому административному строю, въ который они были механически вставлены, и который къ тому же остался нереформированнымъ и неприспособленнымъ къ новымъ условіямъ жизни. Положеніе 1864 г. пыталось совмѣстить несогласимыя вещи и тѣмъ одновременно удовлетворить сторонниковъ и противниковъ земскаго самоуправленія. Первымъ предлагались внѣшность и надежды на будущее, въ угоду вторымъ компетенція земскихъ учрежденій была опредѣлена крайне эластично. Они лишены были значенія какъ органы управленія, приравнены къ учрежденіямъ частно-общественнымъ и поставлены подъ строгую административную опеку старыхъ бюрократическихъ учрежденій.

Какъ всякая полумѣра, Положеніе 1864 г. не удовлетворило и не оправдало своего назначенія, не удовлетворило и ожиданіямъ сторонниковъ тѣхъ противоположныхъ мнѣній, примирить которыя желали его составители. «Хотя нововведеніе было вызвано», писалъ въ «Вѣстникѣ Европы» извѣстный въ началѣ 60-хъ годовъ своимъ либерализмомъ, впослѣдствіи видный земскій дѣятель Крузе, «неудовлетворительностью прежняго канцелярскаго порядка въ управленіи народнымъ хозяйствомъ, но тѣмъ не менѣе устройство нововведенія пришлось поручить тому же канцелярскому порядку, и руками, признанными за неискусныя, учреждать то, что должно будетъ ихъ замѣнить [2]). Съ другой стороны, газета «Вѣсть», которая, по словамъ Аксакова, являлась нарицательнымъ именемъ цѣлаго особаго направленія, ратоборствовавшаго за начала крупной собственности и политической привилегированности высшаго сословія, рѣшительно вооружилась противъ всесословнаго характера земства, а Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ называла прямымъ отраженіемъ революціонныхъ идей 1789 г. вообще и ученій французской революціи 1848 г. въ особенности [3]).

О недостаткахъ Положенія 1864 г., о неправильной постановкѣ, данной имъ дѣлу, было много говорено и писано. Недостатки эти признаются и запиской Министра; поэтому, не входя въ подробное ихъ разсмотрѣніе, необходимо лишь отмѣтить, что по самой своей организаціи вновь созданныя учрежденія явились зданіемъ далеко незаконченнымъ, зданіемъ

---

[1]) Историческая записка, стр. 307—308.
[2]) „Вѣстникъ Европы“ 1866 г., № 1.
[3]) Аксаковъ, Сочиненія, Т. V, стр. 401.

безъ фундамента и безъ крыши. Мелкой земской единицы, всесословной общины,—этой ячейки самоуправленія, образовано не было. Вслѣдствіе этого земскія учрежденія оказались безъ твердой почвы, безъ надлежащей связи съ мѣстностью и ея мелкими насущными интересами. Не имѣя при этомъ на мѣстахъ своихъ собственныхъ, земскихъ органовъ, земство, для исполненія всѣхъ своихъ предначертаній, вынуждено было дѣйствовать чрезъ посредство чуждыхъ ему властей, — полиціи, волостныхъ и сельскихъ управленій, стоящихъ внѣ его вліянія и потому исполняющихъ многое не такъ, какъ бы то было нужно для успѣха дѣла.

Не имѣя опоры внизу, земства не имѣли надлежащей связи и съ центральнымъ управленіемъ. Говоря словами записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, они были поставлены внѣ общей системы управленія и потому не имѣли, подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, опредѣленнаго центральнаго вѣдомства, для котораго они были бы «своими», которое, на равноправныхъ съ другими основаніяхъ, защищало бы ихъ интересы въ центральномъ управленіи (стр. 42-я). На ряду съ земствами, съ этой новой организаціей мѣстной администраціи, которая по первоначальной своей идеѣ должна была обнимать собою всѣ мѣстныя административныя дѣйствія, и изъ круга вѣдѣнія которой изъята была только одна полиція,—оставалась дѣйствовать и продолжала развиваться вся прежняя организація той же мѣстной администраціи, за все отвѣтственная, хотя имѣющая въ своемъ прямомъ распоряженіи только полицію. При этомъ, вся эта старая система государственнаго управленія, отъ самой вершины—губернатора и губернскаго правленія, до самыхъ низшихъ органовъ—волостныхъ старшинъ, сельскихъ старостъ и сотскихъ, — нисколько не ограничена однѣми полицейскими функціями, а распространяется на всѣ безъ изъятія мѣстныя административныя отрасли, въ томъ числѣ и на всѣ тѣ, которыми призвана была заниматься новая административная, т. е. земская организація [1]).

Характеризуя ту постановку земскихъ учрежденій, которая дана была имъ Положеніемъ 1864 г., академикъ Безобразовъ справедливо говоритъ, что земству было дано много воли и никакой власти, что земскія учрежденія—не настоящіе органы государственнаго мѣстнаго самоуправленія, а только мѣстныя общественныя вольности, могущія развиться въ таковые органы [2]).

Какъ бы то ни было, несомнѣнно, однако, что какъ само Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и сопровождавшій его указъ, преслѣдуютъ и выражаютъ одну и ту же цѣль: твердо установить, но смутно провести ту границу, за которой государственная власть не имѣетъ права непосред-

---

[1]) Безобразовъ, Земскія учрежденія и самоуправленіе, стр. 39.

[2]) Ib., стр. 38.

ственныхъ распоряженій. Внизу этой границы начинается и дѣйствуетъ представительное право населенія каждой мѣстности — самому, черезъ своихъ выборныхъ уполномоченныхъ, чрезъ своихъ представителей, распоряжаться своими мѣстными дѣлами. Изъ области дѣлъ, отданныхъ въ вѣдѣніе земства, устранены органы подчиненнаго управленія, принадлежащаго государственной власти [1]). Неприкосновенною осталась власть законодательная, власть же управленія была значительно сокращена въ пользу земскихъ учрежденій, какъ представительныхъ органовъ власти мѣстныхъ населеній.

Несомнѣнно также, что чрезъ введеніе земскихъ (и городскихъ) учрежденій власть управленія раздвоилась. Въ одной ея части она по-прежнему власть государственная; центръ, изъ котораго она исходитъ, одинъ — самодержавіе. Ей противоположна власть самоуправленія; центровъ, изъ которыхъ она беретъ начало, много,—населенія отдѣльныхъ мѣстностей. Источникъ власти этихъ новыхъ органовъ заключается въ довѣріи не со стороны Верховной Власти, а со стороны мѣстнаго населенія, какъ земства данной мѣстности. Имя этого населенія замѣняетъ собою имя Верховной Власти. «Въ избирателяхъ начало той власти, которой осуществленіе и дѣйствительное примѣненіе передаютъ они избираемымъ» [2]). Но если такъ, то и безъ «конституціонныхъ очковъ», (записка, стр. 8—9), а просто на здоровые, неблизорукіе глаза очевидно, что введеніе учрежденій представительнаго самоуправленія въ Россіи произвело не иное размѣщеніе, не простую децентрализацію, какъ полагаетъ записка Министра (стр. 71), а смѣщеніе, дислокацію власти. Отъ такого перемѣщенія Россія не перестала быть самодержавнымъ государствомъ, но самодержавіе затруднено приставленными къ нему снизу учрежденіями народнаго представительства, стѣснено правами мѣстныхъ населеній. Совершенно вѣрно, что, не раздѣляя ни съ кѣмъ власти законодательной и власти верховнаго управленія, самодержавіе всегда имѣетъ возможность отбросить такую приставку, развязать себѣ руки въ дѣлахъ и мѣстнаго управленія. И тѣмъ не менѣе, формально свободное въ этомъ отношеніи, морально самодержавіе значительно связано—нужно было бы отнимать созданныя права, т. е. въ концѣ концовъ нарушить эти права, однимъ ударомъ и сразу, или постепенно и по частямъ.

Вообще, казалось бы, что раздвоеніе власти въ нашемъ мѣстномъ управленіи, созданное введеніемъ земскихъ учрежденій, является несомнѣннымъ и неопровержимымъ фактомъ. По крайней мѣрѣ, это раздвоеніе, т. е. полную противоположность государственной власти, истекающей изъ воли Государя Императора, и власти земской, истекающей изъ власти

---

[1]) Основ. зак., ст. 80—81.

[2]) Истор. зап., стр. 14.

населенія каждой мѣстности,—даже больше—изъ воли каждаго избирателя, т. е. каждаго обывателя, снабженнаго опредѣленнымъ цензомъ,—эту противоположность ясно выразили участники въ составленіи Положенія. Историческая записка на этотъ счетъ не оставляетъ почвы для сомнѣній. По общему взгляду составителей Положенія 1864 г., земства должны прежде всего составить противоположность «коронным инстанціямъ», ихъ «представительное начало прямо противополагается началу служебному». Земства должны быть представителями «совокупности всѣхъ мѣстныхъ интересовъ», они должны быть «первымъ коллективнымъ органомъ жизни провинціальной», но ихъ система — отрицаетъ собою «прежнюю чиновничью систему», они не имѣютъ поэтому значенія «присутственныхъ мѣстъ и не входятъ въ рядъ обыкновенныхъ административныхъ инстанцій» и т. д. [1]). Больше того, составители Положенія предвидѣли всю непримиримость одной и другой власти и, сами того не подозрѣвая, предсказали послѣдствія совмѣстнаго существованія и параллельной дѣятельности этихъ властей. Въ запискѣ (стр. 214 и 215) прямо выражено, что эти двѣ власти *«различны по началу своему»*, что ихъ участіе, какъ двухъ самостоятельныхъ властей въ управленіи мѣстными, хотя бы только и хозяйственными дѣлами не приведетъ ни къ чему. Совмѣститься и соединиться на одно общее дѣло, не теряя при этомъ своей самостоятельности, онѣ не могутъ. Такое соединеніе «ведетъ или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ той и другой власти, производящимъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ, или, наконецъ, ко взаимному ихъ уклоненію отъ надлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи».

Предсказаніе сбылось, какъ рѣдко сбываются человѣческія предвидѣнія, во всякомъ случаѣ больше, чѣмъ могли ожидать составители Положенія 1864 г. Уклоненія отъ основныхъ началъ Положенія, въ пользу государственной власти, нѣкоторыя гарантіи въ пользу общегосударственныхъ интересовъ не согласили народовластія съ самодержавіемъ.

Отмѣченное составителями Положенія раздвоеніе властей позднѣе было весьма ясно установлено, и Высочайше утвержденнымъ 19 сентября 1869 г. Положеніемъ Комитета Министровъ [2]), признавшимъ, что «земскія учрежденія ни по своему составу, ни по основнымъ началамъ не суть власти правительственныя».

Наши публицисты это раздвоеніе давно уже усмотрѣли, и притомъ черезъ стекла самыхъ разнообразныхъ окрасокъ. «Какова же въ самомъ дѣлѣ основная мысль этого Положенія?» задается вопросомъ, напр., Голо-

---

[1]) Тамъ же, стр. 3, 15, 93, 99, 100, 202, 216, 223, 277, 285, 286, 295, 318.

[2]) По вопросу о безплатной пересылкѣ по почтѣ земской корреспонденціи.

винъ и отвѣчаетъ на него слѣдующимъ образомъ: «Оно (Положеніе) для каждой мѣстности выдѣлило извѣстный рядъ вопросовъ, признавъ ихъ предметами земскаго хозяйства, и по отношенію къ нимъ поставило губернскую власть стражемъ, оберегающимъ отъ домогательства всю остальную сферу управленія. Такимъ образомъ, самъ законъ призналъ, что въ каждой губерніи и въ каждомъ уѣздѣ существуютъ дѣла, въ которыя не должна вмѣшиваться административная власть и, наоборотъ, иныя, которыхъ запрещено касаться земскимъ выборнымъ. Подобное раздвоеніе должно было неминуемо повести къ антагонизму»[1]). «Съ введеніемъ земскихъ учрежденій, не согласованныхъ съ другими мѣстными учрежденіями», говоритъ Скалонъ, «получившими начало въ прежнее время и построенными на иныхъ началахъ, система мѣстнаго управленія нарушилась, въ губерніи и уѣздѣ появились власти, не имѣющія между собой прямого отношенія и различныя по самому своему началу»[2]).

Разнородность, если можно такъ выразиться, разностихійность двухъ началъ и проникнутыхъ ими двухъ непримиримо различныхъ властей, всего лучше выражаются и освѣщаются въ тѣхъ взаимныхъ отношеніяхъ, какія установились между Правительствомъ и земствомъ, и притомъ установились съ первыхъ же лѣтъ по введеніи земской реформы. Взаимное недовѣріе и подозрительность, оппозиція открытая и скрытая, при благопріятныхъ для того условіяхъ пассивное сопротивленіе и даже открытая борьба—таковы черты и отдѣльные эпизоды исторіи этихъ отношеній. На сторонѣ Правительства сила, а потому земскіе порывы напередъ были обречены на безуспѣшность.

Внѣшній видъ этихъ отношеній такой: съ одной стороны, начало правительственное все болѣе и болѣе подавляетъ начало земское, съ другой—земство стремится выйти изъ тѣсныхъ рамокъ, ему предоставленныхъ, стать дѣйствительною властью, создать себѣ исполнительные органы и принять участіе въ центральномъ управленіи. Эта борьба двухъ началъ была не «обычнымъ явленіемъ нашей уѣздной и губернской жизни», не «психологической аберраціей», не «призракомъ конституціонныхъ стремленій», какъ полагаетъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 43), а дѣйствительнымъ фактомъ, причины котораго лежатъ гораздо глубже, чѣмъ обычныя пререканія чиновниковъ и недоразумѣнія оскорбленныхъ самолюбій провинціальныхъ властей.

Для надлежащей иллюстраціи и пониманія этого факта въ дѣлахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ имѣется безконечно богатый матеріалъ; въ Министерствѣ Финансовъ, къ сожалѣнію, этого матеріала нѣтъ. Но если даже просто присмотрѣться внимательно къ характеру законодатель-

---

[1]) Головинъ, Наше мѣстное управленіе, изд. 1884 г., стр. 89—90.

[2]) Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 22—23.

ныхъ мѣръ, принимавшихся по отношенію къ земству, и сопоставить ихъ съ отрывочными данными, имѣющимися въ дѣлахъ Департамента Окладныхъ Сборовъ, и съ тѣми немногими свѣдѣніями, которыя, несмотря на всю строгость цензуры по дѣламъ, касающимся Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, проникали въ печать и, наконецъ, съ выдержавшими также губернаторскую цензуру изданіями самихъ земствъ, то не трудно замѣтить, что въ основаніи ограничительныхъ мѣръ Правительства по отношенію къ земству съ одной стороны, и въ ходатайствахъ и дѣйствіяхъ земствъ съ другой—лежали серьезныя причины, такія, которыя имѣютъ не поверхностное въ родѣ оскорбленныхъ самолюбій, а глубокое государственное значеніе. Уже поэтому онѣ требуютъ серьезнаго къ себѣ отношенія, и въ особенности глубокаго вниманія въ проектахъ дальнѣйшихъ мѣропріятій въ области земскаго самоуправленія.

Отношеніе Правительства къ земству; послѣдовательное стѣсненіе дѣятельности земскихъ учрежденій и ограниченіе ихъ компетенціи.

Прежде всего, необходимо разсмотрѣть, каковы были отношенія Правительства къ земству, поскольку оно въ дѣйствительности желало развивать начала, положенныя въ основаніе этого послѣдняго, провозглашенныя въ Высочайшемъ повелѣніи 25 марта 1859 г., т. е. «предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ бо̀льшую самостоятельность, бо̀льшее единство и бо̀льшее довѣріе».

Самостоятельность земскихъ учрежденій, которую, по справедливому замѣчанію самой записки Министра, всегда предполагаетъ система мѣстнаго самоуправленія (стр. 29), въ дѣйствительности уже въ самомъ Положеніи 1864 г. была весьма ограничена. Нѣкоторыя постановленія земскихъ собраній поставлены были въ прямую зависимость отъ утвержденія губернатора и Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 90 и 92), а ст. 9 Положенія предоставляла губернатору останавливать исполненіе всякаго постановленія земскихъ учрежденій, «противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ». «Взявши въ соображеніе эластичность словъ—противное государственнымъ пользамъ», говоритъ профессоръ Лохвицкій, «мы приходимъ къ заключенію, что вполнѣ самостоятельныхъ постановленій земскія собранія не дѣлаютъ» [1]).

Въ дальнѣйшей исторіи земскихъ учрежденій эта, весьма ослабленная, самостоятельность все болѣе и болѣе ограничивается, и земскія учрежденія послѣдовательно подчиняются власти и надзору губернатора.

Разъясненіемъ Правительствующаго Сената отъ 16 декабря 1866 г.

---

[1]) Лохвицкій, Губернія, стр. 197—198.

было дано широкое толкованіе ст. 69 Полож., и губернаторамъ предоставлено было право отказывать въ утвержденіи всякаго избраннаго собраніемъ лица, признаваемаго имъ неблагонадежнымъ [1]). Засимъ, закономъ 13 іюня 1867 г. предсѣдателямъ земскихъ собраній предоставлена весьма широкая власть надъ собраніями,—включительно до права закрывать эти послѣднія, а въ случаѣ незакрытія собранія, въ которомъ были поставлены на обсужденіе вопросы, несогласные съ законами, предсѣдатель долженъ подвергнуться наказанію, по ст. 64 Улож. о наказ. Эту мѣру общество встрѣтило весьма недружелюбно и взглянуло на нее какъ на серьезное ограниченіе земской дѣятельности. «Всѣ знаютъ», писалъ въ «Дневникѣ» своемъ Никитенко, «что земство связано по рукамъ и ногамъ новымъ узаконеніемъ, въ силу котораго предсѣдатели собраній и губернаторы получили почти неограниченную власть надъ земствомъ» [2]).

Однако, и указанное право предсѣдателя явилось, повидимому, недостаточнымъ для надзора за земствомъ: закономъ 19 августа 1879 г. губернаторамъ предоставлено право не только не утверждать служащихъ по земству лицъ, но и удалять тѣхъ изъ нихъ, которыхъ онъ признаетъ неблагонадежными. Если къ этимъ послѣдовательно установленнымъ правамъ губернатора по отношенію къ личному составу земскихъ учрежденій и по надзору за направленіемъ ихъ дѣятельности добавить еще циркуляры Министра Внутреннихъ Дѣлъ отъ 12 октября 1866 г., 28 августа 1868 г., 22 октября 1870 г. и законъ 4 іюля 1879 г. [3]), коими разнаго рода слу-

---

[1]) Согласно ст. 69, „губернаторъ утверждаетъ избраннаго предсѣдателя управы если только въ избраніи соблюдены условія, требуемыя закономъ". По толкованію Правительствующаго Сената, подъ выраженіемъ статьи: „если при избраніи соблюдены условія, требуемыя закономъ", слѣдуетъ разумѣть не только соблюденіе правилъ избранія, указанныхъ въ Полож. о зем. учр., но и соблюденіе условій ст. 372 Общ. Губ. Учр., согласно коей губернаторы должны стараться, чтобы всѣ по вѣдомству ихъ мѣста и должности были занимаемы достойными общаго уваженія и вполнѣ благонадежными чиновниками.

Это рѣшеніе Правительствующаго Сената интересно сопоставить съ тѣми постановленіями Положенія 1864 г., которыя говорятъ о частномъ характерѣ земскихъ учрежденій, исключающемъ, казалось бы, возможность подводить лицъ, избранныхъ земствомъ, подъ понятіе чиновниковъ, а также съ тѣми взглядами, которые проводились при выработкѣ Положенія 1864 г. „Ни на званіе предсѣдателя, ни на званіе членовъ управы", писалъ бар. Корфъ отъ 6 мая 1863 г., „не слѣдовало бы, какъ я думаю, требовать особаго утвержденія губернатора. Вмѣшательство подобнаго рода со стороны правительственнаго лица въ дѣло земскихъ выборовъ едва ли принесетъ какую-либо дѣйствительную пользу, а между тѣмъ, легко сдѣлается причиною столкновеній, и, что еще хуже, при самомъ изданіи новаго закона, дастъ предлогъ укорять правительство въ недовѣріи къ создаваемымъ имъ учрежденіямъ и въ желаніи оставить мѣстныя дѣла, попрежнему, въ рукахъ своихъ чиновниковъ" (Труды Комиссіи, ч. 2, кн. 1, стр. 22).

[2]) Никитенко, Дневникъ, т. III, стр. 178.

[3]) Андогскій, Сборникъ узаконеній, относящихся до земскихъ учрежденій (2-е изд.), стр. 439. Полн. Собр. Зак. № 59844.

жащіе земствъ были поставлены въ полную зависимость отъ правительственныхъ учрежденій (земскіе фармацевты и врачи отъ врачебныхъ управъ и губернаторовъ, попечители училищъ отъ училищныхъ совѣтовъ, учителя отъ инспекторовъ и т. д.), то становится довольно яснымъ, что самостоятельность земскихъ учрежденій Правительство старалось все болѣе и болѣе ограничивать, сдѣлать ее по возможности призрачной, а сами учрежденія изъ самостоятельныхъ, дѣйствующихъ лишь подъ контролемъ правительственной власти, постепенно низводились на степень бюрократическихъ органовъ,—послушныхъ исполнителей губернаторской воли.

Параллельно съ этимъ подчиненіемъ личнаго состава земствъ и стѣсненіемъ свободы происходящихъ въ нихъ сужденій надзору и власти губернаторовъ, шло постепенное ограниченіе компетенціи земскихъ учрежденій.

Прежде всего, закономъ 21 ноября 1866 г. было ограничено право земствъ облагать сборами торговыя и промышленныя заведенія. Но наиболѣе серьезнымъ ограниченіямъ земство подверглось въ дѣлѣ народнаго образованія.

По Положенію 1864 г., земству предоставлено было «участіе въ попеченіи о народномъ образованіи преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ закономъ опредѣленныхъ». Въ первые годы дѣйствія Положенія, въ періодъ либеральныхъ вѣяній, это постановленіе толковалось довольно широко (преимущественно, но не только въ одномъ лишь хозяйственномъ отношеніи). Для надзора за дѣломъ народнаго образованія были созданы губернскіе и уѣздные училищные совѣты, съ участіемъ представителей отъ земства; послѣдніе и являлись въ сущности главными руководителями дѣла, такъ что фактически земство было почти полнымъ хозяиномъ въ дѣлѣ народной школы. Но и въ этой области дѣятельность земства, повидимому, разошлась съ видами Правительства. Со времени вступленія въ управленіе Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія графа Д. А. Толстого начинается рядъ послѣдовательныхъ мѣропріятій, стремившихся устранить земство отъ дѣйствительнаго завѣдыванія дѣлами народнаго образованія, къ оставленію за ними попеченія въ одномъ лишь хозяйственномъ отношеніи. Такъ, въ 1869 г. учреждены были инспектора народныхъ училищъ; по инструкціи 1871 г. этимъ инспекторамъ предоставлено было устранять отъ должности учителей, признаваемыхъ ими неблагонадежными, и останавливать всякое рѣшеніе училищнаго совѣта, съ представленіемъ дѣла на разрѣшеніе попечителя, а затѣмъ, 25 декабря 1873 г., послѣдовалъ Высочайшій рескриптъ на имя Министра Народнаго Просвѣщенія, въ которомъ вполнѣ уже ясно видно недовѣріе къ земству, если не косвенное осужденіе его дѣятельности въ дѣлѣ народнаго образованія. Въ рескриптѣ этомъ Государь Императоръ выражалъ опасеніе, что народная школа, которая въ предначертаніяхъ Его должна служить къ истинному просвѣщенію молодыхъ поколѣній,

могла бы, при недостаткѣ попечительнаго наблюденія, быть обращаема въ орудіе нравственнаго растлѣнія народа, — къ чему уже и обнаружены нѣкоторыя попытки,—отклонить его отъ тѣхъ вѣрованій, подъ сѣнью которыхъ въ теченіе вѣковъ собиралась, крѣпла и возвеличивалась Россія. Министру повелѣвалось «обратиться къ мѣстнымъ предводителямъ дворянства, дабы они, въ званіи попечителей народныхъ училищъ въ ихъ губерніяхъ и уѣздахъ, и на основаніи правъ, которыя имъ будутъ предоставлены особымъ о томъ постановленіемъ, способствовали ближайшимъ своимъ участіемъ къ обезпеченію нравственнаго вліянія этихъ школъ, а также къ ихъ благоустройству и размноженію» [1]).

Вышедшее затѣмъ въ 1874 г. новое Положеніе о народныхъ училищахъ предоставило предводителямъ дворянства права предсѣдателей училищныхъ совѣтовъ, но самимъ этимъ совѣтамъ дало только формальное и второстепенное значеніе, а всю силу завѣдыванія школами отдало въ руки директоровъ народныхъ училищъ.

Противъ стѣсненій, которымъ подвергло Правительство земскія учрежденія въ дѣлѣ завѣдыванія народною школою, земства усиленно протестовали. «*Та политическая струя*, которая внесена въ провинціальную жизнь въ послѣдніе годы», писала Черниговская земская комиссія въ 1880 г., «привела къ вмѣшательству въ дѣла школы цѣлый рядъ вѣдомствъ и лицъ, не могущихъ оказать никакой помощи школѣ съ положительной стороны, и все это поставило школьнаго учителя, который поставленъ подъ распоряженіе множества начальствъ, начиная отъ училищныхъ совѣтовъ, предводителей дворянства, директоровъ и инспекторовъ училищъ до станового, урядника и, косвеннымъ образомъ, священника и волостного писаря, изъ которыхъ каждое предъявляетъ къ школѣ свои права и свои требованія,—въ такое положеніе, что она теряетъ, наконецъ, всякую почву, лишается возможности серьезно вести дѣло, требующее прежде всего нравственной увѣренности въ себѣ и спокойствія духа, а отсюда — фактъ постояннаго скитанія учителей, бѣгство ихъ куда ни попало изъ школы, лишь бы найти гдѣ нибудь спокойное положеніе». Подобные же протесты предъявлялись и другими земствами и даже училищными совѣтами. Такъ, Нижегородскій совѣтъ писалъ: «если еще находятся такіе самоотверженные учителя, которые добросовѣстно исполняютъ свое дѣло при такой обстановкѣ, то нужно удивляться этому, нужно радоваться еще и тѣмъ результатамъ, которые получаются теперь» [2]).

---

[1]) „Правительственный Вѣстникъ", Приб. къ № 306 за 1873 г.

[2]) Рядъ примѣровъ борьбы и протеста земства противъ ограничительныхъ мѣръ, принятыхъ противъ него правительствомъ въ дѣлѣ народнаго образованія, сгруппированъ въ статьяхъ „Работа и препятствія по народному образованію" и „Восемнадцать лѣтъ борьбы чиновничества съ земствами", помѣщенныхъ въ №№ 57 — 59 „Вольнаго Слова" за 1883 годъ.

Постепенное стремленіе стѣснить дѣятельность земствъ, такъ ярко выразившееся въ дѣлѣ народнаго образованія, несомнѣнно имѣло мѣсто и въ другихъ отрасляхъ земской компетенціи, хотя въ менѣе рѣзкихъ и не въ столь замѣтныхъ формахъ. По части врачебной, дорожной и пр., земство функціонировало параллельно съ сохранившимися въ губерніи соотвѣтственными правительственными органами; въ этой конкурирующей дѣятельности Правительство систематически предоставляло всѣ преимущества послѣднимъ, считая ихъ своими, а земству оставляло одну лишь подчиненную, чисто служебную роль. Это предпочтеніе высказывалось даже въ самыхъ незначительныхъ, не имѣющихъ существеннаго значенія, вопросахъ, включительно до скромнаго дѣла чинки дорогъ [1]).

Такимъ образомъ, самостоятельность земствъ, эту основу всякаго самоуправленія, а равно и сферу земской компетенціи Правительство систематически стѣсняло. Оно, очевидно, не довѣряло земству. Недовѣріе особенно ясно видно изъ его отношенія къ земскимъ ходатайствамъ. По отношенію къ этимъ ходатайствамъ Правительство не всегда было даже послѣдовательно, весьма часто проявляло излишнюю подозрительность, отклоняя и такія ходатайства земствъ, которыя имѣли за себя серьезныя основанія.

Такъ, напр., всѣ первыя ходатайства земскихъ учрежденій, вплоть до 1879 г., о недопущеніи недоимщиковъ въ составъ земскаго представительства [2]) не получали удовлетворенія, хотя относительно городского самоуправленія вопросъ этотъ былъ рѣшенъ въ Городовомъ Положеніи еще въ 1870 г. въ смыслѣ утвердительномъ. Начиная съ 1867 г. нѣкоторыя земства [3]) ходатайствовали о примѣненіи къ гласнымъ взысканія за неявку въ собранія безъ уважительныхъ причинъ. Всѣ эти ходатайства были

---

[1]) Такъ, напр., по части дорожной на полиціи лежитъ ближайшее наблюденіе за исправнымъ состояніемъ проселочныхъ дорогъ и понудительныя мѣры къ ихъ исправленію; земскія же учрежденія, по разъясненію Сената (20 марта 1869 г., № 21951), имѣютъ только право „въ видахъ общаго улучшенія путей сообщенія въ губерніи и уѣздахъ, заявлять какъ мѣстной полиціи, такъ и губернскому начальству о приведеніи ихъ въ исправность“, но не должны, на основаніи ст. 7 Положенія, допускать „непосредственныхъ распоряженій“ по этому предмету. Наоборотъ, по отношенію къ земскимъ путямъ сообщенія, полиціи предоставляется, въ самыхъ экстренныхъ случаяхъ, когда со стороны земскихъ учрежденій или не будетъ принято зависящихъ мѣръ къ возстановленію прерваннаго сообщенія, или будетъ невозможно довести о томъ до ихъ свѣдѣнія, по отдаленности отъ уѣзднаго города или по другимъ уважительнымъ причинамъ, распорядиться, сообща съ подлежащими сельскими властями, о возстановленіи прерваннаго сообщенія посредствомъ обывателей (цирк. М. В. Д. 6-го марта 1869 г.).

[2]) Ходатайства земствъ: Темниковскаго въ 1873 г., Таврическаго въ 1875 г., Аккерманскаго въ 1876 г., Мензелинскаго въ 1879 г.

[3]) Екатеринославское и Ялтинское въ 1867 г., Мещовское въ 1870 г., Инсарское въ 1873 г. и Тарусское въ 1879 г.

отклонены, а въ Положеніи 1890 г. само Министерство признало необходимымъ установить означенныя взысканія, и т. п.

Но просматривая справки объ отклоненныхъ ходатайствахъ земствъ, нельзя не подмѣтить, что съ особымъ недовѣріемъ Правительство относилось къ просьбамъ земствъ: о созданіи мелкой единицы самоуправленія, объ объединеніи ихъ дѣятельности и объ изданіи тѣхъ или иныхъ имѣющихъ общегосударственное значеніе законовъ.

По основной мысли Положенія 1864 года, земство должно было «сохранить постоянную связь съ мѣстностью и обществомъ», но для сохраненія этой связи законъ никакихъ ему средствъ не далъ. Не только земской общины, этой основной ячейки самоуправленія, образовано не было, но уѣзднымъ земскимъ управамъ не было даже предоставлено возможности самимъ приводить въ исполненіе постановленія земствъ. Дѣйствовать непосредственно земскія учрежденія не могли частью потому, что это не допускалось закономъ (въ отношеніи, напр., натуральныхъ повинностей), частью потому, что уѣздъ составляетъ слишкомъ крупную единицу, представляющую, по мѣстностямъ, много различій и особенностей, уследить за которыми центральному уѣздному управленію нѣтъ никакой возможности. Не имѣя твердой почвы и надлежащей связи съ мѣстностью, не располагая своими исполнительными органами, земства не только не могли осуществлять должнымъ образомъ свои мѣропріятія, но не могли даже обезпечить себѣ правильнаго поступленія земскихъ сборовъ, вслѣдствіе чего нѣкоторыя изъ нихъ иногда оказывались въ весьма стѣсненномъ финансовомъ положеніи [1]).

Низшія полицейскія власти были плохими ревнителями интересовъ земства и исполнителями его предначертаній, а на нихъ-то и возложено исполненіе земскихъ мѣропріятій.

Указанный недостатокъ въ своей организаціи земскія учрежденія стремились устранить съ первыхъ же дней своего возникновенія. Къ этой цѣли отдѣльныя земства подходили разными путями. Они (напр., Рязанское) думали воспользоваться приходскими попечительствами, другія (напр., Сызранское) пытались создать мѣстныхъ земскихъ агентовъ въ лицѣ попечителей и уполномоченныхъ; третьи, наконецъ, ставили уже со-

---

[1]) Въ началѣ 80-хъ годовъ въ Новгородской губерніи бѣдность земства дошла до того, что Тихвинское земское собраніе (въ 1880 г.) рѣшилось, въ случаѣ непоступленія доходовъ въ большемъ количествѣ, прекратить всѣ необязательные расходы, а относительно обязательныхъ просить Правительство принять ихъ, за счетъ земства, въ свое вѣдѣніе и распоряженіе. Череповецкое же земство постановило: впредь до измѣненія законоположеній, опредѣляющихъ весьма неполное участіе населенія въ дѣлахъ мѣстнаго самоуправленія, сообщить губернатору, что въ непродолжительномъ времени обстоятельства должны вызвать примѣненіе ст. 10 Пол. о земск. учр. и сообщить плательщикамъ, что необязательные расходы будутъ прекращены въ случаѣ продолженія такого положенія дѣла („Вольное Слово“ за 1883 г., № 59, стр. 17).

вершенно опредѣленно вопросъ о реорганизаціи волостного управленія, въ видахъ приданія волости характера всесословнаго органа мѣстнаго самоуправленія. Такъ, напр., Херсонское земство въ 1874 г. вошло съ ходатайствомъ, которое поступило на разсмотрѣніе Комитета Министровъ, «о составленіи проекта по предмету образованія всесословныхъ волостей и о передачѣ онаго на разсмотрѣніе земскихъ учрежденій» [1]).

Всѣ, однако, ходатайства земствъ, предпринятыя въ этомъ направленіи, систематически отклонялись, и можно думать, что въ этихъ отказахъ Правительство болѣе руководилось соображеніями политическими, ибо, съ точки зрѣнія цѣлесообразности, едва ли могло быть сомнѣніе въ томъ, что, не имѣя твердой почвы и надлежащей связи съ мѣстностью, земство не могло успѣшно дѣйствовать и волей-неволей должно было оставлять въ сторонѣ нѣкоторыя изъ важнѣйшихъ своихъ обязанностей.

Но особенно недовѣрчиво Правительство относилось къ попыткамъ земствъ установить болѣе тѣсную связь между ними и крестьянскимъ самоуправленіемъ. Большинство населенія губерній составляетъ населеніе сельское; къ удовлетворенію нуждъ этого населенія и были первоначально направлены всѣ усилія земскихъ учрежденій. Представители земства считали, что забота о нуждахъ крестьянскаго сословія есть самая насущная и главная, что для удовлетворенія этихъ нуждъ необходимо самое тщательное ознакомленіе съ бытомъ и жизненными условіями мѣстныхъ крестьянъ; иначе всегда могло случиться, что менѣе существенное было бы удовлетворено, а болѣе—нѣтъ [2]). Но Правительство не только не считало возможнымъ ввести крестьянское самоуправленіе въ строй земскихъ учрежденій, путемъ образованія, напр., всесословной волости, но даже къ заботамъ земствъ о нуждахъ крестьянскаго сословія относилось весьма неблагосклонно. Такъ, напр., когда Таврическое земство въ 1874 г., озабоченное продовольственнымъ вопросомъ, постановило образовать комиссію для изслѣдованія условій нѣкоторыхъ мѣстностей, то Министръ Внутреннихъ Дѣлъ остановилъ исполненіе постановленія земства и объявилъ, что уѣзднымъ земскимъ управамъ предоставлено право производить ревизію и удостовѣреніе на мѣстахъ чрезъ своихъ членовъ лишь для наблюденія за дѣятельностью сельскихъ сходовъ по дѣламъ продовольствія, но никакихъ общихъ мѣстныхъ изслѣдованій объ экономическихъ нуждахъ населенія и о надѣлѣ онаго землею существующими узаконеніями земскимъ учрежденіямъ не предоставлено. Такимъ образомъ, у земскаго самоуправленія, призваннаго «заботиться о мѣстныхъ нуждахъ и

[1]) См. справку, составленную Канцеляріею Комитета Министровъ о дѣлахъ по представленіямъ Министровъ объ отклоненіи ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній, стр. 3.

[2]) Записка гласнаго Бошняка, представленная въ 1881 году Елисаветградскому земству.

пользахъ населенія», было въ сущности отнято право узнавать эти нужды чрезъ изслѣдованіе его положенія.

Не довѣряя стремленіямъ земствъ пустить корни въ странѣ, войти въ болѣе тѣсную связь съ крестьянскимъ самоуправленіемъ, Правительство съ тѣмъ же, если еще не съ большимъ, недовѣріемъ относилось къ объединенію земской дѣятельности, къ установленію связи между отдѣльными земствами.

Въ самомъ началѣ своего существованія земскія учрежденія пользовались правомъ, подъ своею отвѣтственностью и безъ предварительной цензуры, печатать свои отчеты, доклады и журналы. Тогда газеты, наперерывъ одна передъ другой, сообщали о дѣятельности земскихъ собраній; общественное мнѣніе живо интересовалось этой дѣятельностью, и начинало возникать общеніе между уѣздными и губернскими земскими учрежденіями [1]). Но уже 13 іюня 1867 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта (П. С. З. № 44691), запрещающее безъ разрѣшенія мѣстнаго губернскаго начальства печатать состоявшіяся въ земскихъ, городскихъ и сословныхъ общественныхъ собраніяхъ постановленія, отчеты о засѣданіяхъ и пр., а равно предшествовавшія имъ пренія и рѣчи. Несмотря на эту первую запретительную мѣру, дѣйствіе которой, по словамъ Кошелева, было самое тяжелое [2]), земства продолжали всѣми силами стремиться къ объединенію своей дѣятельности. Они установили взаимный обмѣнъ отчетовъ и старались дать широкое примѣненіе пункту 16 прил. къ ст. 84 (прим.) Пол. о зем. учр., которымъ разрѣшались имъ «постановленія о сношеніи или соглашеніи съ другими собраніями по дѣламъ, относящимся къ общимъ правительственнымъ распоряженіямъ и къ вопросамъ объ установленныхъ закономъ предѣлахъ вѣдомства собраній». Вмѣстѣ съ тѣмъ земства стали возбуждать ходатайства о допущеніи общихъ съѣздовъ для обсужденія вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ земствъ, и о разрѣшеніи изданія имъ общеземскаго печатнаго органа.

Нельзя, казалось бы, не признать, что всѣ эти стремленія и ходатайства земствъ были согласны съ основною мыслью закона 1864 года, который имѣлъ цѣлью «единеніе» земствъ, «самостоятельное и правильное формированіе въ нихъ общественнаго мнѣнія». Нельзя не согласиться также, что стремленіе къ объединенію земской дѣятельности имѣло и глубокое практическое основаніе. Разрозненность земствъ и невозможность между ними сношеній должна была весьма вредно отзываться на ходѣ земскаго дѣла; въ немъ не могло быть никакого единства даже въ тѣхъ отрасляхъ хозяйства, въ которыхъ такое единство существенно необхо-

[1]) Кошелевъ, О нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ устройствѣ земскихъ учрежденій, „Земство“, № 52, стр. 7 (1881 г.). Его же „Голосъ изъ земства“ (1869 г.), стр. 20.

[2]) Ib.

димо не только въ интересахъ отдѣльныхъ земствъ, но и въ интересахъ государства [1]). Въ числѣ предметовъ земской дѣятельности есть много такихъ, однообразное направленіе и постановка которыхъ были бы полезны для всѣхъ земствъ Имперіи, напр., организація земской статистики, выработка программы для собиранія тѣхъ или иныхъ свѣдѣній и т. п. Многія земства, незнакомыя съ результатомъ практическихъ примѣненій и рѣшеній другихъ земствъ по предметамъ народнаго хозяйства, принимаютъ и вводятъ въ своихъ мѣстностяхъ то, что другими земствами уже оставлено, какъ безполезное и непримѣнимое, и въ результатѣ получается одна непроизводительная затрата денежныхъ средствъ [2]). Далѣе, нельзя отрицать того несомнѣннаго факта, что у сосѣднихъ земствъ всегда будутъ и не могутъ не быть самымъ тѣснымъ и неразрывнымъ образомъ связанные интересы. Наша губернія, будучи дѣленіемъ чисто административнымъ, не составляетъ обособленной по своему прошлому или по своимъ естественнымъ условіямъ территоріи, ея интересы близко соприкасаются съ интересами сосѣднихъ губерній, съ интересами цѣлаго края, а такая близость интересовъ вызываетъ настоятельную необходимость въ единообразіи мѣръ, принимаемыхъ сосѣдними земствами въ цѣляхъ удовлетворенія тѣхъ или другихъ потребностей. Борьба съ повальными болѣзнями, съ вредными животными и насѣкомыми не можетъ съ успѣхомъ вестись однимъ земствомъ. Устройство путей сообщенія, соединяющихъ смежныя губерніи, распредѣленіе риска по земскому страхованію на болѣе широкій раіонъ, учрежденіе пенсіонныхъ кассъ для земскихъ служащихъ и пр.— все это возможно не иначе, какъ по соглашенію нѣсколькихъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ земствъ [3]). Наконецъ, нельзя провести рѣзкую границу между «мѣстными хозяйственными пользами и нуждами» и «общими государственными интересами». Первыя очень часто страдаютъ именно отъ того, что общегосударственное законодательство недостаточно согласовано съ мѣстными условіями, и безъ его измѣненія удовлетвореніе мѣстныхъ нуждъ не можетъ быть достигнуто... Все это, вмѣстѣ взятое, вполнѣ оправдываетъ стремленіе земствъ къ объединенію ихъ дѣятельности, и В. Ю. Скалонъ, можетъ-быть, вполнѣ правъ, говоря, что, ходатайствуя о такомъ объединеніи, «почтенные гласные» не сомнѣвались даже въ согласіи на нихъ Правительства; «напротивъ, думали они, можно разсчитывать на полное его сочувствіе и содѣйствіе къ дѣлу общему, близкому самому Правительству» [4]).

---

[1]) Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 152.

[2]) См. записку гласныхъ Юрьевскаго уѣзда Калачева и Лялина, представленную въ 1872 г. Владимірскому губернскому земскому собранію, Владимірскій Земскій Сборникъ, № 6.

[3]) См. „Земство“ за 1881 г., № 3, стр. 1—3.

[4]) Скалонъ, ib., стр. 148. См. также Владимірскій Земскій Сборникъ за 1872 г., № 6.

Но на всѣ эти попытки земствъ объединить свою дѣятельность Правительство смотрѣло совершенно иначе: въ объединеніи земствъ оно несомнѣнно видѣло опасность. Уже въ самомъ Положеніи 1864 г. вышеуказанное предоставленное ст. 16 прил. къ ст. 84 право соглашенія земствъ другъ съ другомъ было существенно ограничено, такъ какъ оно было поставлено въ зависимость отъ согласія губернатора, а на практикѣ подверглось дальнѣйшему стѣсненію. 4 мая 1867 г. Правительствующимъ Сенатомъ было разъяснено что «постановленіе губернскаго земскаго собранія о сообщеніи возбужденнаго въ ономъ предположенія всѣмъ губернскимъ управамъ другихъ губерній съ тою цѣлью, чтобы этимъ путемъ, оно могло дойти до такой опредѣленности, которая сдѣлала бы возможнымъ обобщить для всей Имперіи предлагаемую мѣру, представляется несогласнымъ съ закономъ, ограничивающимъ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій предѣлами губерній или уѣздовъ, каждому изъ сихъ учрежденій ввѣренныхъ» [1]). Вообще просматривая сборникъ правительственныхъ распоряженій по земскимъ дѣламъ, не трудно замѣтить, что приведенному постановленію закона Правительство старалось давать возможно узкое толкованіе и пресѣкало всякія попытки земствъ къ его осуществленію, даже и тогда, когда земства къ такимъ попыткамъ приступали съ крайней осторожностью. Такъ, напр., когда земства, не дѣлая прямыхъ постановленій о передачѣ на обсужденіе управъ другихъ губерній возникшаго вопроса, лишь возбуждали ходатайства о разрѣшеніи войти въ соглашеніе съ сосѣдними земствами по лишеннымъ даже всякаго политическаго значенія мѣрамъ о перестрахованіи, о борьбѣ съ эпидеміями и т. п., то Правительство отклоняло подобныя ходатайства и притомъ не по существу, а по чисто формальному основанію, ссылаясь на то, что «кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ нихъ ввѣренныхъ». Практическое осуществленіе предоставленнаго приведенною ст. 16 права сношеній оказалось для земскихъ учрежденій столь затруднительнымъ, что Харьковское земство вошло даже съ ходатайствомъ объ указаніи ему способовъ примѣненія этого закона. Далѣе, взаимныя сношенія земствъ и широкая гласность ихъ дѣятельности были существенно ограничены циркуляромъ отъ 8 октября 1868 г. Циркуляромъ этимъ было установлено, что отчеты земскихъ управъ, которыми онѣ обмѣнивались между собою, могутъ быть печатаемы не иначе, какъ съ разрѣшенія губернаторовъ и въ опредѣленномъ, ограниченномъ количествѣ, опубликованіе же преній и сужденій, происходящихъ въ собраніяхъ, было допущено только въ исключительныхъ случаяхъ, въ видѣ изъятія, и не иначе, какъ съ особаго дозволенія начальника губерніи. Что же касается попытокъ

---

[1]) Андогскій, Сборникъ узаконеній, относящихся до земскихъ учрежденій, стр. 11.

земствъ къ болѣе серьезному объединенію своей дѣятельности въ формѣ съѣздовъ, изданія общеземскаго органа печати и т. п., то всѣ подобныя попытки пресѣкались въ самомъ корнѣ. Объединеніе земской дѣятельности и установленіе прямыхъ сношеній между земствами признавались въ правительственныхъ сферахъ настолько нежелательными, что одно время былъ наложенъ запретъ даже на обсужденіе въ печати вопроса о земскихъ съѣздахъ [1]).

Наконецъ, особенно ревниво относилось Правительство къ попыткамъ земствъ оказать какое-либо вліяніе въ сферѣ законодательной. Стоитъ только просмотрѣть тотъ списокъ, который въ 80-хъ годахъ составленъ былъ Канцеляріею Комитета Министровъ для провѣрки справедливости жалобъ земствъ и печати на оставленіе земскихъ ходатайствъ безъ послѣдствій и безъ движенія, чтобы понять въ чемъ заключалась сущность дѣла. Списокъ этотъ длинный и весьма краснорѣчивый. Изъ разсмотрѣнія его видно, что земства чаще всего, въ интересахъ мѣстныхъ нуждъ и потребностей, просили Правительство о такихъ перемѣнахъ въ законѣ или объ изданіи такого новаго закона, которые имѣютъ смыслъ общеземскій и даже общегосударственный. Многія изъ этихъ ходатайствъ заслуживали серьезнаго вниманія и не противорѣчили даже основной мысли земскаго Положенія, ибо удовлетвореніе той или другой мѣстной нужды стоитъ часто въ прямой зависимости отъ общаго закона. Но всѣ ходатайства этой категоріи Правительство весьма послѣдовательно отклоняло, въ большинствѣ случаевъ, какъ уже сказано, по чисто формальному основанію, ссылаясь на то, что, возбуждая ихъ, земства превышаютъ свою компетенцію, выходятъ изъ круга дѣлъ, касающихся мѣстныхъ пользъ и нуждъ губерніи.

Приведенныя данныя ясно свидѣтельствуютъ, что Правительство не желало давать развитія тѣмъ принципамъ самостоятельности, единенія и довѣрія, которые провозглашены были въ указѣ отъ 25 марта 1859 г., и о которыхъ такъ много говорилось и въ объяснительной запискѣ къ Положенію о земскихъ учрежденіяхъ и при разсмотрѣніи этого Положенія въ Государственномъ Совѣтѣ.

Недовѣріе Правительства къ земству, тенденція стѣснить его компетенцію и его дѣятельность съ возрастающей силой передавались мѣстнымъ правительственнымъ органамъ. Тенденція шла отъ центра къ периферіи (а не обратно, какъ полагаетъ записка Министра) и создала на мѣстахъ ту скорбную лѣтопись пререканій и противодѣйствій, которыми такъ богата исторія земскихъ учрежденій. Не на почвѣ личныхъ самолюбій (записка, стр. 42) происходили эти пререканія; корень ихъ былъ глубже,— въ томъ, что мѣстная администрація видѣла въ земствѣ противоположное ей начало, къ которому сама центральная власть относится съ недовѣ-

[1]) „Земство“ за 1881 г., № 3, стр. 2.

ріемъ. Во многихъ случаяхъ даже самый размѣръ недоразумѣній далеко превзошелъ обычныя пререканія мѣстныхъ властей. Такъ, напр., въ Херсонской губерніи отношенія между администраціей и земствомъ настолько обострились, что Министръ Внутреннихъ Дѣлъ призналъ даже нужнымъ поручить начальнику края войти въ разсмотрѣніе возникшихъ недоразумѣній, а губернское земское собраніе въ свою очередь по выслушаніи доклада комиссіи о всѣхъ пререканіяхъ земскихъ учрежденій съ администраціею, постановленіемъ, состоявшимся 13 ноября 1866 г., полагало, что обревизованіе и разслѣдованіе на мѣстѣ со стороны высшаго Правительства дѣйствій земскихъ учрежденій Херсонской губерніи и происшедшихъ столкновеній съ мѣстной администраціею, есть единственная мѣра, о которой должно просить и на которую вправѣ разсчитывать земство, въ виду тяжкихъ обвиненій, взведенныхъ на его дѣятельность [1]). Если центральная власть подозрительно относилась къ земствамъ и къ ихъ ходатайствамъ, то съ еще большею силою это недовѣріе и стремленіе подчинить земство правительственной опекѣ выразилось въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ губернаторовъ. Пользуясь своимъ правомъ останавливать постановленія земскихъ собраній, противныя общимъ государственнымъ пользамъ, губернаторы весьма часто останавливали даже такія постановленія, которыя едва ли имѣли подобное значеніе; нарушали такія права земства, которыя были предоставлены ему закономъ.

Еще дальше, чѣмъ власти губернскія, шли въ борьбѣ своей съ земствомъ власти уѣздныя. Здѣсь въ исторіи земства встрѣчаются совсѣмъ печальныя страницы: давленіе на крестьянскія общества при выборахъ земскихъ гласныхъ, карательныя мѣры за избраніе лицъ, неугодныхъ администраціи и даже принудительныя мѣры противъ самихъ гласныхъ [2]). Такъ, напр., на судебномъ процессѣ, имѣвшемъ мѣсто въ Ельцѣ, изъ показаній свидѣтелей выяснилось, что неисполненіе приказанія исправника, запретившаго избирать въ гласные двухъ мировыхъ судей, повлекло за

---

[1]) См. отчеты Херсонской губернской земской управы за 1865 — 1874 гг., стр. 155, 167.

[2]) Изъ журналовъ уѣздныхъ земскихъ собраній Московской губерніи за 1877 г. видно, напр., что Дмитровскій исправникъ арестовалъ земскаго гласнаго, волостного старшину, за то, что тотъ не поддержалъ сдѣланнаго исправникомъ собранію заявленія. „Бывъ свидѣтелемъ“, писалъ самъ исправникъ въ офиціальной бумагѣ своей земству, „совершеннаго равнодушія волостнаго старшины къ моему заявленію, я, пользуясь его нахожденіемъ въ городѣ, арестовалъ его, какъ старшину, на три часа, не лишивъ его въ то же время возможности, какъ гласнаго, быть въ собраніи, и во всякомъ случаѣ не имѣлъ въ виду нанести какое-либо оскорбленіе собранію, лишивъ старшину свободы на время, свободное для собранія, и отправилъ его въ засѣданіе въ свое время, о чемъ долгомъ считаю объяснить собранію, въ виду могущаго произойти какого-либо недоразумѣнія, которое, конечно, было бы для меня весьма прискорбно“. (Журналы у. з. с. Московской губ., 1877 г., т. II, стр. 77 и 98).

собой рядъ карательныхъ мѣръ противъ участвовавшихъ въ дѣлѣ старшинъ, которые четыре раза были удаляемы отъ должности уѣзднымъ присутствіемъ, несмотря на то, что губернское не признавало ихъ виновными.

«Знаю отъ самихъ крестьянъ», свидѣтельствовалъ А. И. Кошелевъ въ Рязанскомъ губернскомъ собраніи, «какъ сильны на крестьянъ постороннія вліянія и какъ мало гласныхъ, дѣйствительно представляющихъ общественное мнѣніе и интересъ большинства крестьянъ» [1]).

Во всѣхъ указанныхъ дѣйствіяхъ и центральной и мѣстныхъ властей земство не могло не видѣть, конечно, систематическаго стѣсненія въ своей дѣятельности. Не могло оно также не сознавать недостатковъ и незаконченности своей организаціи, о чемъ прямо или косвенно заявляло въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ [2]); жаловалось на стѣсненія, и нельзя не признать, что въ этихъ жалобахъ было много горькой истины. Видя недовѣріе къ себѣ со стороны Правительства, встрѣчая повсюду ограниченія, не имѣя возможности осуществлять въ должной мѣрѣ предначертаній земскихъ

---

[1]) См. Скалонъ, „Земскіе вопросы“, стр. 43 и 86; Журналы Рязанскаго губ. земск. собр. за 1879 г., стр. 476.

[2]) Наиболѣе полно взглядъ земцевъ на отношенія къ нему Правительства выразился въ представленной однимъ изъ гласныхъ, Бошнякомъ, Елисаветградскому земскому собранію 1881 г., запискѣ объ устраненіи нѣкоторыхъ условій, вредящихъ дѣятельности и успѣху земскихъ учрежденій. Уѣздное собраніе признало записку заслуживающей самаго серьезнаго вниманія и передало на обсужденіе собранія губернскаго. Въ запискѣ этой прежде всего констатируется тотъ фактъ, что земскія учрежденія не принесли ожидавшихся отъ нихъ результатовъ, что земское дѣло все болѣе и болѣе утрачиваетъ свое значеніе и что даже лица, стоящія къ нему близко, начинаютъ относиться къ земскимъ вопросамъ поверхностно. Выясняя причины такого печальнаго положенія дѣла, авторъ записки указываетъ на недовѣріе къ земству Правительства, перечисляетъ рядъ ограничительныхъ мѣръ, принятыхъ противъ земскихъ учрежденій, доказываетъ, что при подобныхъ условіяхъ земства не могутъ выполнять всѣхъ лежащихъ на нихъ обязанностей, и въ заключеніе предлагаетъ ходатайствовать предъ Правительствомъ объ отмѣнѣ узаконеній и распоряженій, стѣсняющихъ дѣятельность земскихъ учрежденій. (См. „Земство“ за 1881 г., № 30, стр. 3 и слѣд.).

Весьма характеренъ также эпизодъ, который имѣлъ мѣсто въ засѣданіи С.-Петербургскаго очереднаго земскаго собранія 23 января 1878 г. Земство постановило ходатайствовать предъ Правительствомъ о подчиненіи земскихъ одноклассныхъ училищъ вѣдѣнію училищнаго совѣта. Это постановленіе вызвало слѣдующее предложеніе гласнаго Платонова: „Очень часто, сказалъ онъ, земство дѣлаетъ постановленія о ходатайствахъ лишь для того, чтобы не получать на нихъ никакого отвѣта“. „Поэтому не лучше ли попросить предводителя дворянства гр. Бобринскаго возбудить этотъ вопросъ въ имѣющемъ быть дворянскомъ собраніи, такъ какъ дворянство не преминетъ присоединиться къ означенному ходатайству, и тогда оно получитъ несравненно болѣе силы и значенія“. Когда такое предложеніе вызвало въ средѣ собранія протестъ, то г. Платоновъ, мотивируя его, просилъ гг. гласныхъ указать ему хоть на одно ходатайство земства въ продолженіе 12 лѣтъ, которое бы имѣло успѣхъ. Отвѣта не послѣдовало. Глубокое молчаніе, какъ знакъ согласія, воцарилось мгновенно въ залѣ земскаго собранія. „Общее Дѣло“ за 1878 г., №№ 12 и 13).

собраній на мѣстахъ, многіе лучшіе земскіе люди охладѣли къ земскому дѣлу. Уже въ 1870 г. М. Н. Катковъ такъ характеризовалъ неудовлетворительное состояніе этого дѣла: «Земскія учрежденія представляютъ печальное зрѣлище. Гласные во многихъ мѣстахъ охладѣваютъ къ своему дѣлу, перестаютъ видѣть въ немъ серьезное дѣло государственнаго значенія, начинаютъ сомнѣваться въ его будущности. Они замѣчаютъ въ правительственныхъ властяхъ какое то нерасположеніе къ этому созданію правительственной власти. Многія земскія собранія послѣдней сессіи шли вяло, за малочисленностью гласныхъ; иныя вовсе не состоялись за неприбытіемъ узаконеннаго числа членовъ» [1]). Объ охлажденіи земскихъ дѣятелей къ земскому дѣлу свидѣтельствовали сами земства. Такъ, напр., въ 1868 г. Херсонское земство заявляло Правительству, что неразрѣшеніе многихъ ходатайствъ земства служитъ причиною охлажденія дѣятельности земскихъ гласныхъ [2]).

По мѣрѣ того, какъ лучшіе люди болѣе и болѣе устранялись отъ земской дѣятельности, земскіе выборы стали все болѣе и болѣе переходить въ руки вырабатывавшагося особаго класса мѣстныхъ дѣятелей, которые на земскую смѣту смотрятъ, главнымъ образомъ, какъ на источникъ хорошихъ окладовъ [3]). Въ дѣятельности земства появились такіе недостатки и такія темныя стороны, отрицать которыя не могутъ даже самые горячіе его защитники. Стѣсненное правительственной регламентаціею, незаконченное въ своей организаціи, земство несомнѣнно стало весьма плохимъ средствомъ управленія.

Обо всѣхъ указанныхъ неприглядныхъ сторонахъ земскаго вопроса, о стѣсненіяхъ земствъ и о проявившемся упадкѣ ихъ дѣятельности много говорилось и писалось съ разнообразныхъ точекъ зрѣнія; писалось бы навѣрно и еще больше, если бы позволяли условія цензуры. Но дѣйствительная причина этого печальнаго и ненормальнаго положенія дѣла оставлялась въ тѣни. Если не считать подпольной прессы и иностранной литературы [4]), которыя, съ своихъ точекъ зрѣнія, давали довольно вѣрную оцѣнку положенію вопроса, то въ общемъ были два господствующія мнѣнія. Печать либеральная причину ограниченій, которымъ подверглось земство, видѣла, какъ и записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, главнымъ образомъ,

---

[1]) С. Невѣдѣнскій, Катковъ и его время, стр. 444—445.

[2]) Справка (по Департаменту Общихъ Дѣлъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ) о ходатайствахъ земствъ по вопросамъ, относящимся до порядка разсмотрѣнія земскихъ ходатайствъ, стр. 3.

[3]) Головинъ, Наше мѣстное управленіе, стр. 88. Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 11 и слѣд.

[4]) См., напр., Драгомановъ, Либерализмъ и земство, стр. 59; „Общее Дѣло“, за 1878 г., № 13, стр. 9 и др.

Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les Russes. t. II, page 192.

въ оскорбленныхъ чиновничьихъ самолюбіяхъ отдѣльныхъ Министровъ и губернаторовъ, въ бюрократическомъ гнетѣ и т. под. и, съ своей стороны, требовала предоставленія земству возможно широкой свободы (чего записка Министра въ виду не имѣетъ), утверждая, что съ отмѣною стѣсненій исчезнутъ и всѣ недостатки земской дѣятельности. Обратно, печать консервативная обращала вниманіе, главнымъ образомъ, на появившіеся въ земской дѣятельности недостатки и для устраненія ихъ требовала усиленія правительственной опеки. Споръ попадалъ такимъ образомъ въ заколдованный кругъ: земство стало плохимъ средствомъ управленія, потому что оно стѣснено; его надо стѣснить, потому что оно стало плохимъ средствомъ управленія. Между тѣмъ, выходъ изъ этого круга былъ очень простъ, но одни его не видѣли, а другіе, и такихъ несомнѣнно было большинство, не желали видѣть или опасались указывать. *Земство пришло въ упадокъ безспорно потому, что поставлено было Правительствомъ въ ненормальныя условія, но измѣнить эти условія, дать ему свободу безъ послѣдующаго измѣненія самодержавнаго строя государства было нельзя.*

Для того, чтобы ясно освѣтить причину тѣхъ стѣсненій, которымъ подвергалось земство, причину того недовѣрія, которое оно къ себѣ пробудило, необходимо, параллельно съ мѣропріятіями Правительства въ сферѣ земскаго самоуправленія, разсмотрѣть и оборотную сторону дѣла—отношенія земства къ Правительству, его политическую тенденцію.

Отношеніе земства къ Правительству и его конституціонная тенденція.

Можетъ-быть, центральная власть дѣйствительно проявляла иногда излишнюю подозрительность, можетъ-быть, дѣйствія отдѣльныхъ губернаторовъ бывали слѣдствіемъ «личныхъ самолюбій»; но могло ли вообще Правительство измѣнить свою политику по отношенію къ земству, не было ли въ дѣятельности самихъ земствъ такихъ проявленій, которыя свидѣтельствовали не объ однихъ оскорбленныхъ самолюбіяхъ, а ясно показывали, что основная мысль закона 1864 г. *стала весьма быстро осуществляться, что земство явилось хорошею школою представительныхъ учрежденій и что правильной постановки и надлежащаго развитія ему дать нельзя безъ измѣненія всего государственнаго строя?*

Къ сожалѣнію, отвѣтъ приходится дать утвердительный.

Ставя вопросъ о несоотвѣтствіи земствъ нашему государственному строю, я хотѣлъ ограничиться указаніемъ лишь на одну, отразившуюся даже въ нашей литературѣ, общую тенденцію земствъ выйти изъ сферы дѣлъ, имъ предоставленныхъ; но я не желалъ подробно излагать, какъ и въ какихъ формахъ въ самихъ земствахъ проявилась эта тенденція. Я не хо-

тѣлъ будить воспоминаній смутной эпохи конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ, не хотѣлъ говорить о той роли, которую играли въ ней земства. Я считалъ, что вся исторія конституціонныхъ земскихъ заявленій ближе, чѣмъ мнѣ, извѣстна Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Кромѣ того, я не желалъ получить незаслуженный упрекъ въ обвиненіи земскихъ дѣятелей въ политической неблагонадежности, ибо лично глубоко увѣренъ, что если земцы довольно дружно шли за отдѣльными агитаторами въ пользу конституціи, то шли вовсе не съ намѣреніемъ ограничить Самодержавную Власть, а только потому, что остро чувствовали всю ненормальность положенія земскихъ учрежденій и ясно понимали, что для устраненія этой ненормальности имъ, съ одной стороны, необходимо получить твердую опору на мѣстахъ, въ видѣ своихъ исполнительныхъ органовъ и мелкой ячейки самоуправленія, а съ другой—добиться участія земскихъ людей въ центральномъ управленіи, безъ чего мѣстныя земства всегда будутъ пасынками этого послѣдняго. Иначе говоря, я глубоко увѣренъ, что большинство земцевъ шло къ конституціи, но шло безсознательно, шло не потому, чтобы ослабѣла въ нихъ преданность Самодержавію, а потому, что не могли они не сознавать всей существующей ненормальности въ нашемъ мѣстномъ управленіи; шло, исключительно радѣя объ интересахъ близкаго имъ, дорогого имъ земскаго дѣла.

Вотъ почему, повторяю, я не хотѣлъ касаться указанной стороны вопроса; но разъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ категорически утверждаетъ, что приписываемыя земству конституціонныя стремленія были лишь призракомъ, который видѣлъ въ своемъ увлеченіи М. Н. Катковъ, что политическая агитація лишь тщетно пыталась пристроиться къ земству, препиравшемуся съ губернаторами, какъ пыталась она пристроиться ко всякому замѣшательству въ жизни государственной, были ли то «крестьянскія общества, роптавшія противъ полицейскаго произвола, или даже, наконецъ, студенческіе сходки, безпорядки» (стр. 44), то я волей-неволей долженъ коснуться и этой темной стороны дѣла. Здѣсь, впрочемъ, нужна одна существенно важная оговорка.

Мои свѣдѣнія въ данномъ случаѣ—ничто въ сравненіи съ тѣми, какія имѣются у Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Для полученія подобныхъ свѣдѣній нужны именно такія средства освѣдомленія и такіе пункты наблюденія, какихъ въ моемъ распоряженіи не имѣется. Потому я въ состояніи указать лишь на такія данныя, которыя мнѣ извѣстны случайно, отличаются, слѣдовательно, отрывочностью. Но я составляю не обвинительный актъ противъ земствъ на основаніи собранныхъ противъ нихъ уликъ и доказательствъ, не занимаюсь собираніемъ и критической разработкой матеріаловъ для будущей исторіи конституціонныхъ движеній въ Россіи. Извѣстныя мнѣ данныя важны лишь какъ внѣшніе признаки и наружныя показанія внутреннихъ потрясеній разстроеннаго организма. Съ этой точки зрѣнія я считаю воз-

можнымъ пользоваться и произведеніями заграничной печати,—за этой литературой, для другихъ, конечно, цѣлей,—внимательно слѣдитъ и политическая полиція. Во всякомъ случаѣ, замалчиванію того, что мнѣ извѣстно, я готовъ предпочесть упрекъ въ поверхностности, отрывочности и непровѣренности моихъ данныхъ.

Министру Внутреннихъ Дѣлъ прекрасно извѣстно, что я далеко не склоненъ вездѣ и всюду, до школьныхъ демонстрацій включительно, видѣть политическую агитацію, требующую полицейской репрессіи, а тѣмъ болѣе возводить подобныя демонстраціи на степень политическихъ явленій; но тѣмъ не менѣе я думаю, что призракъ земскихъ конституціонныхъ стремленій не былъ одной «психологической аберраціей» (какъ полагаетъ записка Министра), а имѣлъ весьма осязательную матеріальную оболочку.

Стремленія земствъ выйти изъ сферы дѣлъ имъ предоставленныхъ, добиться участія въ законодательствѣ, обнаружились весьма скоро. Въ декабрѣ 1865 г. въ Петербургское земское собраніе предсѣдателемъ А. П. Платоновымъ внесено было предложеніе о необходимости ходатайствовать передъ Правительствомъ о центральномъ земскомъ учрежденіи для завѣдыванія государственными земскими повинностями. Пренія собранія по этому предложенію открылись рѣчью графа А. П. Шувалова, «который, заявляя полное свое сочувствіе общей мысли предсѣдателя, указывалъ только на преждевременность этого ходатайства и на неизбѣжность такого учрежденія, какъ слѣдствіе всеобщаго желанія и естественнаго теченія земскаго самоуправленія». Рѣчь графа Шувалова встрѣчена была живыми знаками одобренія. Послѣ продолжительныхъ преній собраніе почти единогласно высказало сочувствіе общей мысли о необходимости центральнаго земскаго учрежденія [1]).

Вслѣдъ за тѣмъ въ 1867 г. Петербургское земское собраніе тотъ же вопросъ о центральномъ общеземскомъ органѣ поставило уже въ болѣе рѣзкой формѣ. Обсуждая послѣдствія закона 21 ноября 1866 г., которымъ ограничивалось право обложенія земствомъ промышленныхъ заведеній, оно весьма опредѣленно высказалось за допущеніе земства къ участію въ законодательныхъ работахъ.

Въ засѣданіи собранія одинъ изъ гласныхъ (графъ А. П. Шуваловъ), критикуя означенный законъ и бюрократическій способъ его разработки, предложилъ ходатайствовать предъ Правительствомъ объ обсужденіи вопросовъ, затронутыхъ этимъ закономъ, «общими силами и совмѣстнымъ трудомъ какъ административной власти, такъ и земства русскаго». «Говорю земства», пояснилъ гласный, «потому, что вопросъ, разработанный отдѣльно по разнымъ губернскимъ собраніямъ, можетъ имѣть тотъ же самый недостатокъ, т. е. быть односторонне разработанъ». Собраніе при-

[1]) „С.-Петербургскія Вѣдомости“ за 1865 г., №№ 318 и 319.

няло предложеніе своего сочлена, смягчивъ только нѣсколько формулировку: «совокупными силами и одновременнымъ трудомъ центральной администраціи и земства».

На это ходатайство Правительство отвѣтило закрытіемъ петербургскихъ земскихъ учрежденій и высылкою нѣсколькихъ гласныхъ [1]). Другія земства не оказали поддержки петербургскому, хотя повсюду законъ 21 ноября 1866 г. вызвалъ сильное неудовольствіе; многіе называли его въ собраніяхъ равносильнымъ уничтоженію земствъ. «Мы слышали отъ передовыхъ земцевъ мнѣніе», говоритъ по этому поводу Драгомановъ [2]), «что имъ нельзя было втягивать неокрѣпшія еще учрежденія въ открытую борьбу съ Правительствомъ, особенно въ виду настроенія низшихъ классовъ, которые еще не сознали связи между чиновничествомъ и формой правленія».

Предъ силой склоняются, но не смиряются. И дѣйствительно, столь откровенныя попытки добиться участія въ законодательной власти въ теченіе довольно долгаго времени не повторялись. Работа передовыхъ земцевъ направилась въ другую сторону.

Прежде всего земство начинаетъ усиленно стремиться къ тому, чтобы пустить, такъ сказать, корни, въ странѣ,—получить свои исполнительные органы, образовать мелкую ячейку самоуправленія.

Земцы, говоря словами одного изъ нихъ, прекрасно понимали, что въ настоящемъ его видѣ «земство не имѣетъ ничего ни предъ собой, ни за собой: оно представляетъ собою оазисъ, почти не имѣющій питательныхъ водныхъ источниковъ и совсѣмъ не орошаемый падающимъ сверху дождемъ; оно дерево, очень слабо прикрѣпленное къ корню и не подымающееся во весь свой ростъ». «Низшія земскія единицы», продолжаетъ авторъ сего образнаго сравненія,—«сельскія и городскія общества и всесословныя волости,—вотъ тѣ питательные водные источники, которые оживятъ растительность этого оазиса, тѣ корни, которые дадутъ этому дереву скорѣйшій ростъ. При посредствѣ ихъ, этихъ низшихъ земскихъ единицъ, все земство приметъ участіе въ завѣдываніи своими дѣлами; всѣ, въ пол-

---

[1]) „Крузе, предсѣдатель С.-Петербургской земской управы, сосланъ въ Оренбургъ, графъ Шуваловъ — въ Парижъ, сенатору Любощинскому велѣно подать въ отставку“... (Никитенко, Дневникъ, т. III, стр. 135).

Въ „Сѣверной Почтѣ“ (№ 13 за 1867 г.) такая строгая карательная мѣра была объяснена тѣмъ, что „земское собраніе съ самаго открытія своихъ засѣданій дѣйствуетъ несогласно съ закономъ и вмѣсто того, чтобы подобно земскимъ собраніямъ другихъ губерній, пользоваться Высочайше дарованными ему правами для дѣйствительнаго попеченія о ввѣренныхъ ему мѣстныхъ земско-хозяйственныхъ интересахъ, непрерывно обнаруживаетъ стремленіе неточнымъ изъясненіемъ дѣла и неправильнымъ толкованіемъ законовъ возбуждать чувства недовѣрія и неуваженія къ Правительству“.

[2]) Либерализмъ и земство, стр. 15.

номъ видѣ, само собой придетъ въ уѣздную управу и сдѣлается на мѣстахъ безъ уѣзда и разъѣздовъ» [1]).

Но, съ своей стороны, Правительство также прекрасно сознавало, что если дать земству прочно укорениться, зацѣпиться за твердую почву, дать ему питательные источники въ формѣ, напр., всесословной волости и хорошо орошать его сверху дождемъ въ видѣ удовлетворенія его ходатайствъ, то растительность этого оазиса шибко пойдетъ вверхъ и быстро дотянется до центральнаго управленія, а тогда, при помощи низшихъ земскихъ единицъ, земство весьма скоро приметъ участіе въ завѣдываніи не только своими, но и законодательными дѣлами, пойдетъ гораздо далѣе уѣздной управы до Государственнаго Совѣта включительно.

На ряду съ ходатайствами о мѣстныхъ органахъ, объ основной мелкой единицѣ самоуправленія, шли и попытки земствъ установить взаимныя между собою сношенія—объединить разрозненную дѣятельность отдѣльныхъ земскихъ учрежденій.

Какъ указано выше, отдѣльныя земства стали дѣлать рядъ попытокъ, чтобы свои постановленія и ходатайства, имѣющія общегосударственное значеніе, сообщать всѣмъ земствамъ и тѣмъ установить между земскими учрежденіями взаимный обмѣнъ отчетовъ объ ихъ дѣятельности. Вслѣдъ засимъ земства попробовали сдѣлать слѣдующій шагъ въ указанномъ направленіи — попытались поставить вопросъ объ устройствѣ съѣздовъ представителей земства разныхъ губерній для соглашенія по разнымъ предметамъ земскаго хозяйства и организовать изданіе общеземскаго періодическаго печатнаго органа. Одно изъ первыхъ ходатайствъ о созывѣ земскихъ съѣздовъ возбуждено было Владимірскимъ губернскимъ собраніемъ [2]). Это собраніе широко поставило вопросъ: оно проектировало организовать общій съѣздъ всѣхъ земствъ, который долженъ имѣть официальное значеніе, дѣйствовать по программѣ, заблаговременно составленной. Такъ какъ ходатайство Владимірскаго земства потерпѣло неудачу, то другія земства попробовали поставить тотъ же вопросъ, но уже въ болѣе скромныхъ размѣрахъ, именно они попытались добиться сначала разрѣшенія лишь съѣздовъ земствъ не всѣхъ, а только нѣсколькихъ губерній, и съѣздовъ нерегулярныхъ, а лишь для обсужденія отдѣльныхъ возникающихъ вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ сосѣднихъ губерній. Такъ въ 1879 г. Новгородское губернское собраніе постановило ходатайствовать предъ Правительствомъ о разрѣшеніи съѣзда лицъ, завѣдующихъ земскимъ страховымъ дѣломъ нѣсколькихъ смежныхъ губерній [3]), Московское и Рязанское просили о созывѣ представителей отъ земствъ нѣсколькихъ

---

[1]) Смирновъ, Земство и его потребности, см. газету „Земство“ за 1881 г., № 35.

[2]) Журналы Владимірскаго губ. земск. собр. за 1872 г., стр. 72.

[3]) Сборникъ постановленій земскихъ собраній Новгородской губерніи за 1879 г., стр. 295.

губерній для обсужденія мѣръ противъ эпидемій [1]). Еще въ болѣе осторожной формѣ возбудили вопросъ о взаимномъ общеніи Воронежское и Харьковское земства,—они просили объ изданіи общеземскаго органа печати. При этомъ первое ходатайствовало о разрѣшеніи войти въ соглашеніе съ остальными земствами и о созывѣ съѣзда делегатовъ отъ губернскихъ собраній для разработки программы органа, для выбора редактора и его помощниковъ [2]); второе же заявляло болѣе скромное ходатайство—о разрѣшеніи издавать безцензурный земскій журналъ.

Наконецъ отдѣльныя земства пробовали подходить къ тому же вопросу съ другой стороны—заявляли ходатайства, чтобы пересмотръ того или другого отдѣльнаго узаконенія былъ произведенъ при дѣятельномъ участіи земскихъ представителей [3]).

Какъ уже сказано, всѣ эти попытки земствъ ко взаимнымъ сношеніямъ и къ объединенію ихъ дѣятельности Правительство въ корнѣ пресѣкало; но, понимая все значеніе попытокъ для правильной постановки земскаго дѣла, для его дальнѣйшаго развитія и преуспѣянія, земства дѣйствовали настойчиво. Потерпѣвъ неудачу въ стремленіи добиться общенія путемъ официальнымъ, они пытались установить такое общеніе частнымъ образомъ — посредствомъ частныхъ совѣщаній выдающихся земскихъ дѣятелей. Какъ сообщалъ въ Петербургскомъ губернскомъ собраніи (въ 1880 г.) баронъ П. Л. Корфъ, такихъ частныхъ земскихъ совѣщаній было нѣсколько. «Лѣтъ 10 тому назадъ», говорилъ онъ, «былъ возбужденъ податной вопросъ; желательно было разработать его болѣе обстоятельно, и Правительство потребовало мнѣній земскихъ учрежденій. Члены нѣкоторыхъ губернскихъ управъ, узнавъ, что этотъ полезный вопросъ разрабатывается, пожелали по собственному почину воспользоваться этимъ, чтобы обмѣняться мыслями, и вслѣдствіе этого представители 25 губерній, въ числѣ 40 человѣкъ, съѣхались на 3 дня и имѣли совѣщаніе частное, никому не обязательное, но тѣмъ не менѣе этою работою воспользовались, и каждый, пріѣхавъ домой, зная, что дѣлается въ 25 губерніяхъ, могъ воспользоваться плодами того, что слышалъ. То же самое повторилось во время Политехнической выставки, когда съѣхались представители отъ 15 губерній» [4]). Возможно, что подобные сговоры и уговоры происходили въ

[1]) Справка, составленная Канцеляріею Комитета Министровъ, стр. 14.

[2]) Журналы Воронежскаго губернскаго земства 1878 г., стр. 80.

[3]) Напр., заявленное въ 1874 г. Казанскимъ земствомъ ходатайство о пересмотрѣ закона 1874 г. о народныхъ училищахъ.

[4]) „Земство“ за 1882 г., № 20, стр. 2. Извѣстно также, что общіе съѣзды практиковались и при Одесской земской управѣ, образовавшей въ сентябрѣ 1879 г. энтомологическую комиссію для разработки общаго вопроса о вредныхъ для земледѣлія насѣкомыхъ. Кромѣ представителей науки въ этой комиссіи принимали дѣятельное участіе представители земствъ Полтавской, Харьковской, Екатеринославской, Бессарабской и Таврической губерній (ib. за 1881 г., № 14, стр. 5).

слѣдующіе годы и не разъ, особенно когда представители земствъ съѣзжались по другимъ поводамъ (напр., по случаю коронаціи). Объ этомъ можетъ знать одно Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, оно одно можетъ провѣрить достовѣрность слуховъ.

Равнымъ образомъ, такъ какъ земства не получили разрѣшенія на изданіе офиціальнаго общеземскаго органа печати, то появились частныя попытки изданія такого органа. Наиболѣе видными изъ такихъ попытокъ были предпринятое въ 1878 г. Императорскимъ Вольно-Экономическимъ Обществомъ подъ редакціею И. Е. Андреевскаго изданіе «Земскаго Ежегодника», заключавшаго въ себѣ сводъ постановленій всѣхъ земскихъ собраній за каждый годъ и начатое уже позднѣе, въ 1881 году, совершенно частное изданіе газеты «Земство», задача которой, какъ было заявлено въ самой ея программѣ, заключалась въ томъ, чтобы «способствовать, по мѣрѣ силъ, обмѣну идей и результатовъ дѣятельности и тѣмъ помогать объединенію и сплоченію земскихъ силъ» [1]).

Подобныя частныя совѣщанія и изданія, которыя представлялись въ сущности для земскихъ дѣятелей, нуждавшихся во взаимномъ общеніи, единственнымъ выходомъ при полномъ почти запретѣ всякихъ легальныхъ между ними сношеній,—явились для земцевъ весьма скользкимъ путемъ. Стремленіе земствъ къ открытому, но воспрещенному общенію скоро перешло въ формы нелегальныя, однородныя и смежныя съ формами дѣятельности тайныхъ обществъ и подпольной прессы.

Въ женевскомъ журналѣ «Общее Дѣло» (№ 54 за 1883 годъ опубликована докладная записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ о ходѣ секретнаго дознанія съ 1 февраля по 1 іюня 1882 г., по дѣлу о противоправительственныхъ сообществахъ не столь вредныхъ. Въ этой запискѣ заключаются весьма важныя свѣдѣнія о дѣятельности земцевъ въ цѣляхъ установленія взаимнаго общенія. Правда, печатая означенную записку, редакція «Общаго Дѣла» (органъ революціонной соціалъ-демократической партіи), заявила, что приведенныя государственною полиціею въ этой запискѣ данныя не вполнѣ вѣрны [2]); но тѣмъ не менѣе, если эти данныя сопоставить, съ одной стороны, со свѣдѣніями, которыя сообщаетъ Кеннанъ (The Century illustr. Monthly Magazine, November 1887) и которыя, по сло-

---

[1]) Іb. за 1881 г., № 1, стр. 1.

[2]) Редакція пояснила, что государственная полиція, желая скомпрометировать „Охрану“, особенно ей ненавистную, неправильно приводитъ ее въ связь съ обществомъ земскаго союза, а это послѣднее связываетъ съ обществами либеральной лиги, которую въ свою очередь уличаетъ въ связяхъ съ террористами. Связавъ все такимъ образомъ и спутавъ, агенты госуд. полиціи, по словамъ редакціи, по своему обыкновенію, „всѣхъ мухъ обращаютъ въ слоновъ“.

Въ томъ же смыслѣ говоритъ объ означенной докладной запискѣ Мин. Внутр. Дѣлъ и Драгомановъ въ своей книгѣ „Либерализмъ и земство“ (стр. 35).

вамъ Драгоманова, одного изъ участниковъ указываемаго земскаго движенія, по существу вѣрны и грѣшатъ лишь хронологіею событій, а, съ другой стороны, съ отрывочными объясненіями самого Драгоманова [1]) и съ разсказомъ революціонера Л. Тихомірова [2]), то получится слѣдующая довольно близкая къ истинѣ картина.

«Въ концѣ 70-хъ годовъ нѣсколько человѣкъ земскихъ дѣятелей различныхъ губерній задумали установить нѣкоторую солидарность между дѣятельностью отдѣльныхъ земствъ, съ каковою цѣлью они учредили небольшіе съѣзды наиболѣе выдающихся земцевъ, встрѣчавшихся каждую осень въ Москвѣ, Кіевѣ и Харьковѣ. На этихъ съѣздахъ преимущественно подвергались обсужденію наиболѣе цѣлесообразныя мѣры для достиженія возможно широкой земской автономіи» [3]). Одинъ изъ такихъ съѣздовъ, собравшійся въ 1878 г. въ Кіевѣ [4]), обсуждая современное положеніе дѣла, обратилъ вниманіе на то, что революціонная партія приняла политику террора, выразившуюся въ рядѣ политическихъ убійствъ. Либеральные земцы, предвидя, что «такая политика рано или поздно навѣрное приведетъ къ убійству Царя и сознавая, что послѣдующая за такимъ преступленіемъ реакція можетъ быть не только ужасной, но и роковой для дѣла свободы, рѣшились сдѣлать попытку добиться отъ Правительства обѣщанія вернуться на путь либеральныхъ принциповъ 1861—1866 г.». Чтобы придать этой попыткѣ нѣкоторые шансы на успѣхъ, дѣятели съѣзда постановили принять мѣры хотя бы къ временному прекращенію разрушительной дѣятельности крайней революціонной партіи, ибо они были убѣждены, что нельзя будетъ ничего достигнуть мирными средствами, если террористы будутъ продолжать раздражать и тревожить Правительство угрозами и актами насилія. Вслѣдствіе этого нѣкоторые изъ выдающихся дѣятелей съѣзда (въ числѣ ихъ, по словамъ Кеннана, были Харьковскій городской голова проф. Гордѣенко и гласный Черниговскаго земства, предсѣдатель мироваго съѣзда Петрункевичъ) рѣшились войти въ сношенія съ террористами, указать имъ на скользкость пути, на который они вступили, и на бѣдствія, могущія послѣдовать для Россіи отъ ихъ отчаянной и необдуманной политики убійствъ, и узнать отъ нихъ, на какихъ условіяхъ согласятся они прекратить свои насильственныя дѣйствія. Пре-

---

[1]) Обстоятельнаго объясненія о конституціонныхъ попыткахъ земцевъ самъ Драгомановъ не далъ, такъ какъ, по его словамъ, „время еще не наступило для откровенной исторіи этихъ попытокъ“ (см. „Либерализмъ и Земство“, стр. 32). Свѣдѣнія, сообщенныя Драгомановымъ объ обществѣ „Земскаго Союза“, см. тамъ же, стр. 33 и „Вольное Слово“, №№ 51 и 52.

[2]) См. книгу его „Конституціоналисты въ эпоху 1881 г.“ (Москва, изд. 2-е, 1895 г.).

[3]) См. докладную записку Министра Внутр. Дѣлъ, № 2 („Общее Дѣло“, № 54).

[4]) Тихоміровъ, назв. соч., стр. 12.

слѣдуя такую цѣль, комитетъ, составленный изъ представителей многихъ земствъ центральной и южной Россіи, предпринялъ нѣсколько поѣздокъ въ разныя части Имперіи и имѣлъ личные переговоры со многими вожаками крайней революціонной партіи [1]). Революціонеры отказались, однако, принять сдѣланное имъ предложеніе, и земцы привлекли къ себѣ только нѣкоторые «легальные» элементы болѣе или менѣе радикальнаго направленія—въ томъ числѣ и нѣсколько человѣкъ украинской партіи. Образовавшійся такимъ образомъ союзъ нѣкоторые изъ его участниковъ назвали не безъ ироніи, какъ это часто бываетъ, лигою оппозиціонныхъ элементовъ или просто лигою. Лига эта перенесла свою агитацію и въ сѣверныя губерніи, гдѣ въ 1880—1881 г.г. даже получила большее, чѣмъ на югѣ, значеніе, и такимъ образомъ изъ нея весьма скоро выросло «Общество Земскаго Союза и Самоуправленія» или просто «Земскій Союзъ» [2]), распространившее свою дѣятельность, если не на всю Россію, то, по крайней мѣрѣ, на ея земскія губерніи. Это общество поставило ближайшею своею задачею преобразованіе нашего общественнаго строя на началахъ самоуправленія, достиженіе мирнымъ путемъ возможно широкаго «административнаго и политическаго самоуправленія» и рѣшило начать *«освободительное движеніе, укрѣпляющееся и развивающееся въ Россіи на такой именно почвѣ, гдѣ оно единственно можетъ стать плодотворнымъ, т. е. на почвѣ мѣстныхъ интересовъ и въ области земскаго союза и самоуправленія* [3]). Обществомъ была выработана, а затѣмъ и опубликована его программа, которая проектировала самоуправленіе на самыхъ широкихъ началахъ, развивая его прогрессивно въ слѣдующихъ свободныхъ и независимыхъ другъ отъ друга учрежденіяхъ: 1) всесословной волости, 2) собраніи уѣздныхъ гласныхъ, 3) областномъ собраніи и 4) общегосударственномъ самоуправленіи при посредствѣ двухъ думъ, государственной и союзной.

Не добившись никакихъ результатовъ въ вышеуказанныхъ предпринятыхъ имъ въ 1878 г. переговорахъ съ террористами, «Земскій Союзъ» (въ то время еще Лига) рѣшился, однако, для выполненія намѣченной имъ программы, вести агитацію по земствамъ разныхъ губерній и, вмѣстѣ съ тѣмъ, начать печатаніе заграницею необходимыхъ для агитаторской дѣятельности изданій. Для этой послѣдней цѣли имъ было отправлено нѣсколько рукописей въ Галицію, но австрійская полиція, которая тогда только что начала борьбу у себя съ украинскимъ и польскимъ соціалисти-

---

[1]) Кеннанъ, Послѣднее заявленіе русскихъ либераловъ, изд. 2-е (Genève, 1890) стр. 13—14.

[2]) Драгомановъ, Либерализмъ и Земство, стр. 34.

[3]) „Вольное Слово“, № 37. Передовая статья, въ которой излагаются задачи и помѣщена программа „Земскаго Союза“ и его печатнаго органа „Вольнаго Слова“.

См. также №№ 51 и 52 той же газеты.

ческимъ движеніемъ, арестовала лицъ, которымъ поручено было печатаніе, и захватила самыя брошюры, въ томъ числѣ и наиболѣе интересную въ политическомъ отношеніи «Ближайшія задачи земства», рекомендовавшую этому послѣднему «написать на знамени своемъ три положенія: свобода слова и печати, гарантія личности и созывъ учредительнаго собранія» [1]).

Потерпѣвъ неудачу въ Галиціи, «Земскій Союзъ» въ августѣ 1881 г. приступилъ въ Женевѣ къ изданію своего органа «Вольное Слово» при посредствѣ и подъ редакціей «бывшаго профессора Кіевскаго Университета Драгоманова, украйнофила, умѣреннаго революціонера», «человѣка не только обширнаго ума и образованія, но вполнѣ цивилизованнаго и до тонкости совѣстливаго» [2]). Въ началѣ газета эта имѣла въ виду помогать опубликованію идей всѣхъ оппозиціонныхъ направленій въ Россіи, кромѣ террористическаго, но затѣмъ приняла болѣе опредѣленное и цѣльное направленіе, объявивъ себя исключительно органомъ «Общества Земскаго Союза и Самоуправленія» [3]).

Дѣятельность «Союза», повидимому, весьма быстро развилась: имѣются, по крайней мѣрѣ, указанія, что въ 1881 г. онъ имѣлъ уже вполнѣ устроенную организацію и свои исполнительные органы [4]).

Распространивъ свою дѣятельность на всю земскую Россію, имѣя заграницей свой печатный органъ, нумера котораго успѣшно проникали контрабандньмъ путемъ въ предѣлы Имперіи, «Земскій Союзъ», весьма скоро успѣлъ, повидимому, установить нѣкоторую связь между земствами и организовать въ нихъ довольно дружное движеніе въ пользу введенія конституціоннаго образа правленія. Можно думать, что дѣятельность союза въ этомъ направленіи не требовала даже особенныхъ усилій: ненормальность взаимныхъ отношеній Правительства и земства глубоко чувствовалась и сознавалась всѣми передовыми земцами, и земство силою вещей не могло не стремиться измѣнить это положеніе, стать въ непосредственныя отношенія къ Верховной Власти, имѣть свой голосъ въ центральномъ управленіи.

Какъ извѣстно, въ 1878 г. дѣятельность террористовъ приняла угрожающіе размѣры, и Императоръ Александръ II счелъ нужнымъ указать русскому обществу на необходимость противодѣйствовать злу. 20 ноября

---

[1]) Статья эта была помѣщена позднѣе въ 1883 г., въ № 56 „Вольнаго Слова“.

[2]) Докладная записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, № II (См. „Общее Дѣло“, № 54, стр. 9).

[3]) См. передовую статью въ № 37 „Вольнаго Слова“.

[4]) См. № 37 „Вольнаго Слова“. Объ организаціи этихъ исполнительныхъ органовъ газета по весьма понятнымъ причинамъ не распространяется, но всѣмъ сочувствующимъ дѣлу земскаго союза и самоуправленія предлагаетъ сноситься въ Россіи чрезъ посредство делегатовъ „Общества Земскаго Союза и Самоуправленія“, а заграницей чрезъ посредство редакціи „Вольнаго Слова“.

1878 г. Онъ обратился въ Москвѣ къ представителямъ сословій со слѣдующими словами: «Я надѣюсь на ваше содѣйствіе, чтобы остановить заблуждающуюся молодежь на томъ пагубномъ пути, на который люди неблагонадежные стараются ее завлечь. Да поможетъ Намъ въ этомъ Богъ и да даруетъ Онъ Намъ утѣшеніе видѣть дорогое Наше отечество постепенно развивающимся мирнымъ и законнымъ путемъ. Только этимъ путемъ можетъ быть обезпечено будущее могущество Россіи, столь же дорогое вамъ, какъ и Мнѣ».

Къ содѣйствію общества призывало и правительственное сообщеніе въ № 168 «Правительственнаго Вѣстника» (1878 г.).

Въ этомъ обращеніи Правительства къ обществу земства усмотрѣли ослабленіе власти; нѣкоторые члены «Земскаго Союза» сочли моментъ удобнымъ для достиженія намѣченныхъ цѣлей.

«Единственный базисъ, на который они могли опираться», говоритъ Кеннанъ, «былъ тотъ, который давался самымъ учрежденіямъ земствъ, такъ какъ они, будучи членами закономъ утвержденной корпораціи, были признаны Правительствомъ въ качествѣ уполномоченныхъ населенія, а потому было рѣшено подать одновременно отъ лица земствъ петицію Царю, съ указаніемъ на бѣдственное положеніе населенія и съ просьбою о введеніи конституціонной формы правленія» [1]).

И дѣйствительно, въ отвѣтъ на призывъ Правительства 5 земскихъ собраній (Харьковское, Полтавское, Черниговское, Самарское и Тверское) [2]) заявили о необходимости созвать земскій соборъ. Изъ этихъ заявленій цѣликомъ проникли въ печать три: Харьковское, Черниговское и Тверское [3]).

Адресъ Харьковскаго земства, гдѣ во главѣ движенія стоялъ проф. Гордѣенко, изъявлялъ готовность бороться «за общественный порядокъ, собственность, семью и вѣру», но заявлялъ, что при существующемъ положеніи земскія силы не имѣютъ никакой организаціи: «Всемилостивѣйшій Государь», гласилъ въ заключеніе адресъ, «дай Твоему вѣрному народу то, что Ты далъ болгарамъ».

Насколько можно судить по отрывкамъ, проникшимъ въ печать, въ такомъ же родѣ былъ и отвѣтъ Полтавскаго земства, которое также изъявляло готовность «вырвать зло съ корнемъ и побороть пропаганду, предпринятую врагами Правительства и общества», но только подъ условіемъ организаціи общественныхъ силъ въ правильное народное представительство.

---

[1]) Кеннанъ, Названное сочиненіе, стр. 15—16.

[2]) См. „Мнѣнія земскихъ собраній о современномъ положеніи Россіи“ (Берлинъ, 1883 г.). Въ предисловіи къ этой брошюрѣ сказано, что помѣщенный въ ней очеркъ былъ первоначально напечатанъ въ сентябрьской книжкѣ „Русской Мысли“ за 1882 г., но не былъ пропущенъ цензурою.

[3]) Кеннанъ утверждаетъ, что ихъ было даже отъ 8—10, ib. стр. 18.

Но еще знаменательнѣе отвѣтъ Черниговскаго земства. Отвѣтъ, проектированный Петрункевичемъ, былъ очень почтителенъ по формѣ, но являлся прямымъ отказомъ Правительству въ просимомъ содѣйствіи. Онъ содержалъ въ себѣ критику дѣйствій Правительства и указывалъ: 1) на неправильную организацію среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, «выбрасывающихъ ежегодно на улицу болѣе 6,000 юношей, озлобленныхъ противъ общества и государства и служащихъ такимъ образомъ разсадникомъ террористовъ»; 2) на отсутствіе свободы слова и печати, и 3) на отсутствіе среди русскаго общества чувства законности. «Хотя реформы нынѣшняго царствованія, крестьянская, судебная и земская», говорилось въ адресѣ, «внесли въ наше законодательство совершенно новыя начала, но въ жизни эти начала не получили надлежащаго развитія, ставъ въ прямое противорѣчіе съ нѣкоторыми началами стараго строя». «Въ частности, реформа земская могущественно способствовала подъему мѣстнаго провинціальнаго самосознанія и содѣйствовала самымъ благотворнымъ образомъ воспитанію въ насъ общественныхъ чувствъ. Но и она не могла развить въ русскомъ обществѣ чувства долга и уваженія къ закону. Наше законное право ходатайствовать обращено въ мертвую букву, а такое отношеніе къ нашимъ представленіямъ пріучило и насъ относиться спустя рукава къ серьезнымъ земскимъ вопросамъ; это тѣмъ болѣе горько, что лишенное печатнаго органа, земство не имѣетъ и другихъ условій для сношенія и обмѣна идей даже по чисто хозяйственнымъ вопросамъ. Таково положеніе русскаго общества. Не обладая чувствомъ, заставляющимъ подчиняться закону, не имѣя гарантій въ законѣ, не имѣя общественнаго мнѣнія, обуздывающаго всякія личныя, несогласныя съ общественными интересами стремленія, лишенное свободы критики возникающихъ среди его идей,—русское общество представляетъ разобщенную, инертную массу, способную поглощать все, но неспособную къ борьбѣ».

Въ заключеніе адресъ заявлялъ, что «Земство Черниговской губерніи съ невыразимымъ огорченіемъ констатируетъ свое полное безсиліе принять какія-либо практическія мѣры въ борьбѣ со зломъ и считаетъ своимъ гражданскимъ долгомъ довести объ этомъ до свѣдѣнія Правительства».

Тверской отвѣтъ представляетъ какъ бы продолженіе Черниговскаго. Какъ и Черниговскіе гласные, Тверскіе земцы заявляли, что политическія преступленія суть только внѣшніе признаки общихъ глубокихъ недуговъ, кроющихся въ нашемъ общественномъ организмѣ, тоже указывали не ненормальный строй учебныхъ заведеній, на тѣ стѣсненія, которыя встрѣчаетъ земство въ дѣлѣ народнаго образованія, на неправильную постановку земскаго дѣла и проч. «Государь Императоръ», говорилъ адресъ, «даровалъ русскому обществу земское самоуправленіе, въ которомъ нельзя не видѣть

залога мирнаго, законнаго развитія народа. Но, къ сожалѣнію, дальнѣйшія административныя распоряженія стѣснили кругъ дѣятельности земства, лишивъ его всякаго самостоятельнаго значенія до того, что самыя скромныя ходатайства земства о его насущныхъ нуждахъ не только остаются неудовлетворенными, но даже не удостоиваются отвѣта».

Повторивъ, такимъ образомъ, доводы Черниговскаго адреса, Тверское земство такъ резюмировало свое ходатайство: «Государь Императоръ, въ своихъ заботахъ о благѣ освобожденнаго отъ турецкаго ига болгарскаго народа, призналъ необходимымъ даровать этому народу истинное самоуправленіе, неприкосновенность правъ личности, независимость суда, свободу печати. Земство Тверской губерніи смѣетъ надѣяться, что Русскій народъ, съ такою полною готовностью, съ такою беззавѣтною любовью къ своему Царю-Освободителю, несшій всѣ тяжести войны, воспользуется тѣми же благами, которыя одни могутъ дать ему возможность выйти, по слову Государеву, на путь постепеннаго, мирнаго и законнаго развитія».

Нельзя не отмѣтить, что эти адресы земствъ, иниціаторами которыхъ являлись, главнымъ образомъ, члены «Земскаго Союза», были весьма сочувственно приняты земскими собраніями. Такъ, въ предварительномъ публичномъ собраніи всѣхъ гласныхъ Черниговскаго земства, адресъ, предложенный Петрункевичемъ, былъ принятъ почти единогласно (за исключеніемъ двухъ голосовъ) и переданъ его автору для формальнаго предъявленія очередному засѣданію на слѣдующій день.

Можно также думать, что заявленія земствъ о созывѣ собора были бы гораздо болѣе многочисленны, если бы Министерство Внутреннихъ Дѣлъ своевременно не приняло мѣръ къ недопущенію такихъ заявленій: предводителямъ дворянства, предсѣдательствующимъ въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ, разосланъ былъ циркуляръ, чтобы они не допускали даже чтенія въ собраніяхъ подобныхъ адресовъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ были произведены аресты и высылки гласныхъ, а въ Черниговѣ въ залу засѣданія даже были введены жандармы, которые силою ее очистили.

Несомнѣнно также, что движеніе, проявившееся въ земствахъ, нашло себѣ полное сочувствіе и поддержку и въ значительной части общества; въ этомъ отношеніи повторилась старая, еще Лоренцемъ Штейномъ высказанная истина, что у общества никогда не исчезаетъ надежда посредствомъ земства достигнуть народнаго представительства [1]). Въ этомъ весьма легко убѣдиться, просматривая либеральные газеты и журналы того времени. Всего болѣе сочувствіе общества земскому движенію выразилось въ петиціи, поданной 25 марта 1880 г. графу Лорисъ-Меликову, для представленія Государю; петицію подписали «25 именитыхъ московскихъ гражданъ, въ томъ числѣ нѣсколько профессоровъ, адвокатовъ, пользовав-

[1]) Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2 Aufl., S. 184.

шихся извѣстностью писателей и другихъ представителей образованнаго класса» [1]). Въ петиціи этой, между прочимъ, указывалось, что одинъ изъ существеннѣйшихъ поводовъ къ развитію революціонной дѣятельности заключается въ «вынужденномъ молчаніи земствъ».

«Въ тотъ моментъ, говорилось въ петиціи, когда общество стало искать государственной дѣятельности, администрація начала воздвигать ему препятствія на этомъ пути. Если правящій механизмъ въ его существующей формѣ исключаетъ прямое участіе въ правленіи тѣхъ, для кого такое участіе составляетъ первое право и твердое желаніе, то, значитъ, этотъ механизмъ нуждается въ преобразованіи. Правительство же, вмѣсто этого, только усиливается разрушить учрежденія, которыя способны были бы облегчить это преобразованіе. Русское общество все болѣе и болѣе укрѣпляется въ убѣжденіи, что такое обширное государство, какъ наше, съ его сложной соціальной жизнью, не можетъ быть управляемо исключительно чиновниками. Земскія собранія съ каждымъ годомъ образовываютъ все большее и большее число людей, способныхъ къ политической дѣятельности, а между тѣмъ эти собранія систематически притѣсняются. Ихъ постановленія подвергаются цензурѣ губернатора, ихъ право устанавливать налоги для покрытія собственныхъ расходовъ стѣснено, они засѣдаютъ подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства, дисциплинарная власть которыхъ все увеличивается; право завѣдыванія устроенными ими школами отрицается; на ихъ просьбы и ходатайства не обращаютъ вниманія; важные земскіе вопросы рѣшаются помимо ихъ административными присутствіями, и губернаторъ уполномоченъ аттестовать благонадежность избранныхъ населеніемъ представителей. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого является опасеніе, что земскія собранія, долженствовавшія быть независимыми органами мѣстнаго самоуправленія, скоро выродятся во второстепенныя присутствія мѣстной администраціи. Эта система послѣдовательныхъ притѣсненій все-таки не можетъ подавить стремленія общества къ независимой политической дѣятельности, но только внѣдряетъ хроническое недовольство и дѣлаетъ изъ администраціи скорѣе служительницу интересамъ бюрократіи, чѣмъ интересамъ народа» [2]). Въ заключеніе въ петиціи заявлялось, что «единственное средство вывести страну изъ ея настоящаго положенія заключается въ созваніи независимаго собранія изъ представителей земствъ и въ предложеніи этому собранію участія въ управленіи націей и въ выработкѣ необходимыхъ гарантій для правъ личности, свободы мысли и слова» [3]).

При всѣхъ вышеуказанныхъ обстоятельствахъ, т. е. при томъ условіи, что, съ одной стороны, Правительствомъ систематически стѣснялась

---

[1]) Кеннанъ, ib., стр. 19 и слѣд.
[2]) Кеннанъ, ib., стр. 29—30.
[3]) Ib., стр. 39.

дѣятельность земства, которое вслѣдствіе того стало плохимъ средствомъ управленія, и что, съ другой стороны, нѣкоторыя земства проявили совершенно опредѣленное стремленіе добиться участія въ центральномъ управленіи, къ началу 80-хъ годовъ вопросъ о дальнѣйшей судьбѣ земскихъ учрежденій назрѣлъ до послѣдней степени и требовалъ разрѣшенія. Ненормальное положеніе земства въ системѣ управленія сознавалось и чувствовалось всѣми [1]) и, если совершенно объективно, безъ всякой предвзятой мысли взглянуть на всѣ отношенія Правительства къ земству и земства къ Правительству, то нельзя не сказать, что, съ своей точки зрѣнія, каждая сторона была права.

Если Правительство стѣсняло дѣятельность земства, то причина тому заключалась не въ нерасположеніи къ земству отдѣльныхъ администраторовъ, не въ частномъ характерѣ земскихъ учрежденій, какъ предполагаетъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а исключительно въ политическомъ свойствѣ и значеніи этихъ послѣднихъ. Неуклонное стремленіе земствъ къ послѣдовательному объединенію ихъ дѣятельности, къ земскому собору, ясно показывало, что, безъ коренного измѣненія государственнаго строя, надлежащей постановки, надлежащаго развитія дать земствамъ нельзя. Для Правительства было ясно, что, разрѣшивши взаимныя письменныя сношенія, письменный обмѣнъ мнѣній, нужно будетъ разрѣшить мѣстные съѣзды, послѣ мѣстныхъ допустить общіе... словомъ, сдѣлавши одинъ шагъ, другой, дѣлать третій, а затѣмъ во всей своей, ничѣмъ уже неприкрытой наготѣ предстанетъ и тотъ вопросъ, который, на первыхъ же порахъ былъ такъ отчетливо и прямо поставленъ Петербургскимъ земствомъ—вопросъ о земскомъ соборѣ.

Но съ другой стороны, съ своей точки зрѣнія, несомнѣнно право было и земство. Разрозненное, стѣсненное въ своей дѣятельности, постоянно встрѣчающее недовѣрчивое къ себѣ отношеніе центральныхъ и мѣстныхъ властей, не имѣющее своихъ исполнительныхъ органовъ и прочной связи съ мѣстностью, оно не могло успѣшно функціонировать. Для успѣха дѣла, для правильнаго, здороваго роста, ему необходимо было пустить глубокіе корни въ мѣстности и пріобрѣсти крѣпкую связь съ централь-

[1]) „Мы сами не знаемъ куда идемъ“, писалъ еще въ 1875 г. въ „Дневникѣ“ своемъ Никитенко. „Мы безпрестанно колеблемся между желаніемъ удержаться въ прежней позиціи и между необходимостью дѣлать нѣкоторыя уступки духу времени и требованіямъ европейской образованности, которую внутренно проклинаемъ, какъ виновницу и оплотъ всѣхъ либеральныхъ тенденцій, но которой не можемъ не признавать уже по одному тому, что многое изъ нея заимствуемъ для собственныхъ практическихъ и житейскихъ цѣлей. Мы въ какой то лихорадкѣ, безпрестанно противопоставляемъ одну мѣру другой. Не успѣешь оглянуться, какъ мы сегодня уже не тамъ, гдѣ были вчера. Еще на какомъ-нибудь постановленіи не высохли и чернила, какъ на смѣну ему уже готово другое, разрушающее или подрывающее то, что узаконивалось въ первомъ“ (т. III, стр. 386).

нымъ управленіемъ, ему нужны были и основная ячейка самоуправленія, и мѣстные съѣзды, и участіе въ законодательной дѣятельности, которая такъ тѣсно, такъ неразрывно связана съ дѣятельностью мѣстною. Сами условія жизни, условія принятой системы мѣстнаго управленія, наталкивали земцевъ на мысль о необходимости бо̀льшаго единодушія въ мѣрахъ, принимаемыхъ отдѣльными земствами, а также большей поддержки ихъ дѣятельности правительственными органами. Для земцевъ все болѣе и болѣе становилось яснымъ, что невозможно ограничивать сферу народнаго представительства границами отдѣльныхъ губерній, и что соглашеніе между земствами необходимо не въ однихъ только дѣлахъ, касающихся починки пограничныхъ мостовъ, чистки дворовъ, эпидемій и т. п.

Вопросъ о преобразованіи земствъ къ началу 80-хъ годовъ. „Новая эра".

Такимъ образомъ, къ началу 80-хъ годовъ, вопросъ о ненормальномъ положеніи земства, о несоотвѣтствіи между нимъ и строемъ государственнаго управленія, сталъ ребромъ. И въ то время многіе, конечно, затемняли его разнаго рода фразами и софизмами, но по существу дѣло было вполнѣ ясно. Предъ Правительствомъ стояла дилемма: или дать правильную постановку земскимъ учрежденіямъ, дать имъ дальнѣйшее развитіе и, такимъ образомъ, уступая требованіямъ земствъ, открыто вступить на путь конституціонализма, или, охраняя основы Самодержавія, окончательно подавить всякую самостоятельность и самодѣятельность земскихъ учрежденій и дать рѣшительный перевѣсъ началу правительственному надъ началомъ выборнымъ, земскимъ.

Графъ Лорисъ-Меликовъ, повидимому, рѣшилъ осторожно испытать первый путь, если только не имѣлъ въ виду обойти дилемму. По крайней мѣрѣ, та программа, которую заявилъ бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ въ его бесѣдѣ съ редакторами петербургскихъ періодическихъ изданій, заключалась въ томъ, чтобы «дать земству и другимъ общественнымъ и сословнымъ учрежденіямъ возможность вполнѣ воспользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ, стараясь при этомъ облегчить ихъ дѣятельность въ тѣхъ случаяхъ, когда на опытѣ въ томъ или другомъ отдѣлѣ предоставленной имъ закономъ дѣятельности окажется недостатокъ полномочій, необходимыхъ для правильнаго веденія дѣла и экономическаго улучшенія мѣстностей... привести къ единообразію полицію и поставить ее въ гармонію съ новыми учрежденіями, чтобы въ ней не было болѣе возможности проявляться разнымъ уклоненіямъ отъ закона, существовавшимъ доселѣ, дать провинціальнымъ учрежденіямъ большую самостоятельность въ разрѣшеніи подвѣдомыхъ имъ дѣлъ; дознать жела-

нія, нужды, состояніе населенія, обративъ при этомъ вниманіе и на его экономическое положеніе» [1]).

Чрезъ его собесѣдниковъ,—для того они и были приглашены,— программа Министра оповѣщена была urbi et orbi. Въ сущности она не обѣщала ничего опредѣленнаго. Всякій могъ вычитать изъ нея что угодно, т. е. и все и ничего. Правъ былъ по-своему одинъ изъ подпольныхъ листковъ того времени, выразившись объ этой программѣ, что въ ней одновременно мелькаетъ «лисій хвостъ» и стучитъ зубами «волчья пасть». Такая выходка по адресу программы и ея автора тѣмъ понятнѣе, что, сообщая ее представителямъ печати, графъ настойчиво рекомендовалъ имъ «не смущать и не волновать напрасно общественные умы своими мечтательными иллюзіями» [2]). Тѣмъ не менѣе, земства и русское общество поняли, что дать земствамъ «возможность вполнѣ воспользоваться тѣми правами, которыя дарованы имъ закономъ» и «облегчить ихъ дѣятельность»—это значитъ взять новый курсъ, который постепенно самъ собою, хотя бы и зигзагами, приведетъ къ конституціи. Земства усилили свою агитацію. «Земскимъ Союзомъ», на съѣздѣ 1880 г., «рѣшена была необходимость добиться центральнаго народнаго представительства при непремѣнномъ условіи одной палаты и всеобщаго голосованія [3]), т. е. на началахъ самой широкой демократіи; рѣшено было начать подачу петицій о расширеніи правъ земства, о допущеніи его къ участію въ центральномъ управленіи». И дѣйствительно, петиціи посылались отъ земствъ въ изобиліи, въ разныхъ видахъ и формахъ и по самымъ разнообразнымъ поводамъ, при чемъ необходимо отмѣтить, что, «выражая свое сочувствіе новому направленію правительственной политики, земскіе представители обнаружили большую умѣренность» [4]).

«Земство вѣрило и сочувствовало Правительству и какъ бы боялось забѣгать впередъ, обращаться къ нему съ чрезмѣрными просьбами» [5]). Такая осторожность выразилась особенно рельефно въ слѣдующемъ фактѣ. Въ продовольственную комиссію Новгородскаго земства однимъ изъ гласныхъ была внесена записка о причинахъ современнаго экономическаго положенія и средствахъ къ его улучшенію. Въ запискѣ этой авторъ ея проектировалъ широкое развитіе земскихъ учрежденій и указывалъ, что реформы для того, чтобы получить надлежащую крѣпость и принести желанные плоды, должны соотвѣтствовать дѣйствительнымъ нуждамъ страны и большинства населенія, а для того, чтобы познако-

---

[1]) „Земство“ за 1881 г., № 1, стр. 7.

[2]) Ib., № 2, стр. 15.

[3]) Докладная записка М-ра Вн. Дѣлъ; „Общее Дѣло“ № 54, стр. 8.

[4]) „Мнѣнія земскихъ собраній о современномъ положеніи Россіи“. (Berlin, 1883 г.).

[5]) Ib., стр. 33.

миться съ желаніями и нуждами большинства, Правительству необходимо выслушать голосъ народа, дать ему возможность и средства свободно высказываться». Несмотря на такую, довольно туманную, формулировку вопроса, комиссія не признала возможнымъ разсматривать записку, и самъ авторъ не настаивалъ на ея обсужденіи. «Полагаю», говорилъ онъ въ собраніи, «что комиссія имѣла къ тому нѣкоторыя основанія, такъ какъ споръ о томъ, какія мѣры слѣдуетъ принять, завелъ бы насъ слишкомъ далеко» [1]). Свою петицію Новгородское земство изложило въ весьма осторожной формѣ;—оно лишь заявило, что «государственныя мѣропріятія послѣдняго времени, отразившіяся, между прочимъ, на большей свободѣ печати, даютъ надежду, что и по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ, являющимся истиннымъ представителемъ народныхъ нуждъ, будетъ предоставлено болѣе простора въ выраженіи ихъ желаній». Въ тѣхъ же почти выраженіяхъ высказывало свои пожеланія и Курское земство. «Въ настоящее время», говорило оно въ лицѣ предсѣдателя своей управы, «когда Правительство предполагаетъ болѣе серьезно отнестись къ пользамъ и нуждамъ земскихъ учрежденій и внимательно выслушать голосъ земства по вопросамъ экономическимъ и сельско-хозяйственнымъ, нуждающимся въ коренныхъ и безотлагательныхъ реформахъ... въ настоящее переходное время Правительству нужна наша помощь, и мы сдѣлаемъ все, чтобы помочь ему совѣтомъ, дѣломъ и нашими матеріальными средствами, прося его, съ своей стороны, помочь намъ исполнить наши предначертанія и намѣренія и безпрепятственно, безъ колебаній, санкціонировать ихъ своимъ авторитетомъ и своею законодательною властью». Самарское земство заявляло, что «самыя реформы лишь тогда вполнѣ достигнутъ своей цѣли, когда онѣ не будутъ болѣе являться продуктами только теоретическихъ выводовъ и обобщеній, а при активномъ участіи въ ихъ выработкѣ и примѣненіи общественныхъ представителей, по примѣру крестьянской реформы, будутъ служить вѣрнымъ выраженіемъ народныхъ нуждъ и мыслей». Тульское земство ходатайствовало »о скорѣйшемъ осуществленіи податной реформы и особенно о томъ, чтобы составленныя по этому предмету предположенія были переданы на предварительное обсужденіе чрезвычайныхъ губернскихъ собраній» и т. п.

Свое горячее сочувствіе новому направленію политики представители мѣстнаго самоуправленія старались, повидимому, выразить не столько въ заявленіи ходатайствъ, сколько въ привѣтственныхъ адресахъ, обращенныхъ земскими собраніями къ графу Лорисъ-Меликову, въ избраніи его многими городскими думами въ почетные граждане. «Въ короткое время Ваше Сіятельство сумѣли оправдать довѣріе Государя, и многія изъ надеждъ общества» — писало, напримѣръ, въ телеграммѣ,

[1]) Стенографическій отчетъ XVI Новгор. губерн. собр., стр. 198.

отъ 19 декабря 1880 г., Тверское губернское собраніе графу Лорисъ-Меликову: «Вы внесли прямоту и доброжелательность въ отношенія между властью и народомъ; Вы мудро признали законныя нужды и желанія общества, не дѣлая народъ отвѣтственнымъ за безумства отдѣльныхъ людей (террористовъ). Тверское губернское собраніе считаетъ своею священною обязанностью выразить Вашему Сіятельству самую искреннюю и глубокую благодарность за то, что Вами уже сдѣлано, и за ту великую мысль, которая оживляетъ Русскую землю, разгоняя всѣ недоразумѣнія между властью и народомъ». Въ заключеніе своей телеграммы земство выражало увѣренность, что «прискорбное прошлое не воротится, что для дорогого намъ всѣмъ отечества открывается счастливое будущее» [1]).

Ожиданія земствъ, которыя, наученныя предшествующимъ опытомъ, не рѣшались ставить прямо вопроса о земскомъ соборѣ,—не оказались тщетными. Графъ Лорисъ-Меликовъ пошелъ навстрѣчу ихъ желаніямъ.

Для выполненія заявленной программы, для того, чтобы «дознать желанія, нужды и состояніе населенія», были назначены сенаторскія ревизіи; въ инструкціи, данной ревизующимъ сенаторамъ, вопросъ о расширеніи дѣятельности земствъ былъ поставленъ весьма ясно и опредѣленно. Указываютъ, значится въ инструкціи, какъ на причину неуспѣха дѣятельности земствъ, на недостаточность ихъ состава въ качественномъ отношеніи, на несочувствіе къ земству правительственныхъ лицъ и учрежденій, на ограниченность ихъ круга дѣятельности, на затрудненія, какія встрѣчаетъ оно по предметамъ, которые бы требовали соглашенія земствъ сосѣднихъ уѣздовъ или губерній, на стѣсненія въ гласности, на недостатокъ средствъ. Степень правильности этихъ указаній требуетъ тщательной повѣрки. Такая повѣрка, поясняетъ инструкція, можетъ установить, не зависитъ ли недостаточность личнаго состава земствъ отъ существующаго порядка земскаго представительства и производства выборовъ; нельзя ли расширить участіе земствъ въ рѣшеніи дѣлъ, касающихся мѣстныхъ хозяйственныхъ потребностей; можетъ ли быть изыскана удобная форма для совмѣстныхъ сужденій земствъ разныхъ губерній по такимъ вопросамъ, которые бы требовали совокупныхъ мѣръ; не должна ли быть допущена бо́льшая гласность въ опубликованіи журналовъ земскихъ собраній и тому подобное. Особому вниманію ревизующихъ сенаторовъ поручался также и вопросъ объ организаціи мелкой земской единицы—о всесословной волости.

Не дожидаясь затѣмъ отвѣтовъ ревизующихъ сенаторовъ, до «тщательной провѣрки», ими всѣхъ намѣченныхъ вопросовъ, графъ Лорисъ-Меликовъ приступилъ и къ практическому разрѣшенію этихъ вопросовъ.

---

[1]) „Земство“ за 1881 г., № 6, стр. 12.

«Совмѣстныя сужденія земствъ разныхъ губерній по такимъ дѣламъ, которыя требуютъ совокупнаго разсмотрѣнія», становятся уже официально разрѣшенными [1]). Правительство не только не опасается болѣе объединенія земской дѣятельности, участія земствъ въ законодательныхъ работахъ, связи ихъ съ крестьянскими учрежденіями, но наоборотъ, — само идетъ навстрѣчу всѣмъ этимъ завѣтнымъ желаніямъ земствъ. Въ концѣ 1880 г. земскія собранія призваны были къ обсужденію «возникшихъ по разнымъ губерніямъ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія 27 іюня 1874 г.», объ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. Мѣра эта была вызвана тѣмъ соображеніемъ, что «для вполнѣ правильнаго обсужденія каждаго ходатайства, объ измѣненіи отдѣльныхъ постановленій, поступившаго лишь изъ нѣсколькихъ губерній, необходимо собрать и изъ другихъ губерній отзывъ по оному подлежащихъ учрежденій, т. е. какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, такъ и мѣстныхъ земствъ».

По собственному свидѣтельству графа Лорисъ-Меликова, Правительствомъ было проявлено «усиленное вниманіе къ мѣстнымъ земскимъ нуждамъ въ широкомъ объемѣ, выразившееся въ удовлетвореніи нѣкоторыхъ ходатайствъ, оставлявшихся прежде безъ движенія» [2]). Особенно Правительство стремилось удовлетворить желанія земствъ въ дѣлѣ народнаго образованія. Нелюбимый земцами Министръ Народнаго Просвѣщенія графъ Толстой, котораго они считали личнымъ врагомъ земства [3]) и которому, главнымъ образомъ, приписывали всѣ стѣсненія земствъ въ дѣятельности его по народному образованію, былъ удаленъ. Изъ личныхъ объясненій съ его преемникомъ земскіе представители вынесли убѣжденіе, «что ходатайства земствъ по школьному дѣлу, до тѣхъ поръ оставлявшіяся безъ послѣдствій, будутъ внимательно выслушаны и приняты въ соображеніе» [4]). Послѣ этого Тверское земство немедленно же поспѣшило заявить новому Управляющему Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія, что оно «вполнѣ увѣрено въ установленіи отнынѣ искреннихъ и доброжелательныхъ отношеній между Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія и земствомъ и съ довѣріемъ смотритъ на будущее народной школы» [5]).

---

[1]) Такъ, на 5 февраля 1881 г. былъ разрѣшенъ съѣздъ представителей земствъ всѣхъ 6 губерній Харьковскаго генералъ-губернаторства для изысканія способовъ борьбы съ дифтеритомъ. На 28 февраля того же года былъ разрѣшенъ въ Одессѣ съѣздъ представителей земствъ 7 губерній и области Войска Донского по вопросу о хлѣбномъ жукѣ (См. „Земство“ за 1881 г., №№ 8 и 15).

[2]) Всеподданнѣйшій Докладъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ отъ 28 января 1881 г.

[3]) См., напр., Кошелевъ, „Что же теперь дѣлать“, Августъ 1882 г., стр. 2—3. Драгомановъ, Либерализмъ и земство, стр. 25 и др.

[4]) „Земство“ за 1881 г., № 40, стр. 1.

[5]) Протоколы засѣданій Тверского губерн. земск. собр. 1880 г., стр. 251.

Небезынтересно отмѣтить, что съ измѣненіемъ отношеній къ земству центральнаго Правительства, «обычные пререканія» между земствомъ и мѣстными органами администраціи также существенно измѣняютъ свой характеръ. Послѣ того, какъ въ теченіе 16 лѣтъ всякія попытки земства выйти изъ сферы мѣстныхъ дѣлъ и коснуться вопросовъ государственнаго хозяйства вызывали усиленные протесты представителей мѣстной власти,—въ 1881 г., напр., черниговскій губернаторъ, при открытіи очереднаго земскаго собранія (12 января), самъ заявлялъ, что «Правительству нынѣ болѣе, чѣмъ когда-либо, нуженъ консультативный голосъ земства по многимъ отраслямъ *государственнаго* хозяйства».

«Новое направленіе политики отразилось на всемъ ходѣ нашей внутренней жизни», писала 7 января 1881 г. газета «Земство». «Во всеуслышаніе стала высказываться мысль о необходимости крупныхъ реформъ, о предоставленіи обществу болѣе широкаго участія въ государственномъ управленіи, о своевременности вѣнчанія зданія. Хотя, по заявленію новаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ, осуществленіе мечтательныхъ иллюзій печати о привлеченіи общества къ участію въ законодательствѣ и управленіи, въ видѣ ли представительныхъ собраній европейскихъ, въ видѣ ли бывшихъ нашихъ древнихъ земскихъ соборовъ, не входитъ *въ ближайшую* правительственную программу, тѣмъ не менѣе, идеи эти все болѣе распространяются въ обществѣ, все болѣе крѣпнетъ надежда, что за предоставленіемъ должной силы новымъ учрежденіямъ, уже существующимъ, за приведеніемъ въ сообразность и гармонію съ послѣдними учрежденій стараго порядка, словомъ, за упорядоченіемъ управленія мѣстнаго, и весь государственный строй подвергнется преобразованію» [1]).

Уступая общественному теченію, графъ Лорисъ-Меликовъ остановился на мысли сдѣлать слѣдующій, уже весьма крупный шагъ, хотя все же далеко неопредѣленный,—рѣшилъ привлечь выборныхъ отъ земствъ и городовъ къ участію въ законодательной дѣятельности. Слухи о конституціи усилились.

По словамъ Кошелева, графъ, въ личной съ нимъ бесѣдѣ осенью 1880 г., высказалъ, что «на созваніе Земской Думы онъ никакъ не надѣялся получить соизволеніе Государя, но онъ имѣлъ въ виду собрать общую, довольно многочисленную комиссію изъ выборныхъ отъ земствъ, а гдѣ таковыя еще не образованы, изъ лицъ, приглашенныхъ Правительствомъ» [2]).

Въ началѣ 1881 г. графъ Лорисъ-Меликовъ приступилъ къ осуществленію своего предположенія: 28 января вошелъ со всеподданнѣй-

---

[1]) „Земство“ за 1881 г., № 6, стр. 2.

[2]) Записки Александра Ивановича Кошелева (1812—1883 гг.) (Berlin, 1884 г.), стр. 253.

шимъ докладомъ объ образованіи указанной комиссіи. Въ докладѣ прежде всего онъ свидѣтельствовалъ предъ Государемъ Императоромъ, что первые шаги по предначертанному Высочайшею волею пути къ возможному удовлетворенію законныхъ потребностей и нуждъ населенія принесли уже замѣтную пользу, ибо «постепенное возвращеніе государственной жизни къ правильному ея теченію удовлетворяетъ въ значительной степени внутреннимъ стремленіямъ благомыслящей части общества и укрѣпляетъ временно поколебленное довѣріе населенія къ силѣ и прочности правительственной власти въ Россіи». Общество, заявлялъ далѣе бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, готово служить всѣми своими силами для завершенія великаго дѣла государственныхъ реформъ, предпринятыхъ съ первыхъ же дней восшествія Его Императорскаго Величества на Прародительскій Престолъ, и этимъ его настроеніемъ, въ видахъ прочнѣйшаго установленія порядка, необходимо воспользоваться. Для окончанія реформъ и для разрѣшенія стоящихъ на очереди вопросовъ необходимо весь тотъ матеріалъ, который имѣется въ центральныхъ вѣдомствахъ, и всѣ тѣ данныя, которыя будутъ собраны на мѣстахъ ревизующими сенаторами, подвергнуть разработкѣ, но такая разработка будетъ недостаточна безъ практическихъ указаній людей, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями и потребностями. Поэтому, призваніе общества къ участію въ разработкѣ необходимыхъ для настоящаго времени мѣропріятій есть именно то средство, которое и полезно и необходимо для дальнѣйшей борьбы съ крамолою. Существенно важнымъ и подлежащимъ зрѣлому обсужденію представляется при этомъ лишь способъ осуществленія этой мысли. Обращаясь затѣмъ къ изысканію этого способа, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ выражалъ увѣренность, что «для Россіи немыслима никакая организація народнаго представительства въ формахъ, заимствованныхъ съ запада; формы эти не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать всѣ основныя его политическія воззрѣнія и внести въ нихъ полную смуту, послѣдствія коей трудно и предвидѣть. Равнымъ образомъ, представляется далеко несвоевременнымъ и высказываемое нѣкоторыми приверженцами старинныхъ формъ Россійскаго государства предложеніе о пользѣ образованія у насъ Земской Думы или Земскаго Собора. Наше время настолько удалилось отъ періода указываемой старинной формы представительства, по измѣнившимся понятіямъ и взаимнымъ отношеніямъ составныхъ частей Русскаго государства и современному географическому его очертанію, что простое возсозданіе древняго представительства являлось бы трудно осуществимымъ и, во всякомъ случаѣ, опаснымъ опытомъ возвращенія къ прошедшему». «При такомъ воззрѣніи на высказываемыя въ средѣ нѣкоторой части общества мнѣнія о необходимости прибѣгнуть къ представительнымъ формамъ для поддержанія порядка въ Россіи и признавая, что мнѣнія эти составляютъ лишь выраженіе со-

зрѣвшей потребности служить общественному дѣлу», говорилось далѣе въ докладѣ, «наиболѣе практическимъ способомъ было бы дать законный исходъ этой потребности въ порядкѣ, уже испытанномъ по мудрымъ указаніямъ Вашего Императорскаго Величества при разработкѣ крестьянской реформы; порядокъ этотъ слѣдуетъ, конечно, примѣнить къ потребностямъ и задачамъ настоящей минуты». Въ заключеніе докладъ проектировалъ, чтобы матеріалы, добытые сенаторскими ревизіями, вмѣстѣ съ тѣми, какіе находятся въ Министерствахъ, сгруппированные «по однороднымъ предметамъ» и приведенные въ тотъ порядокъ, какой подлежащій Министръ найдетъ лучшимъ, были подвергнуты разсмотрѣнію и обсужденію особыхъ подготовительныхъ комиссій, образованныхъ Правительствомъ по собственному его выбору и назначенію изъ чиновниковъ различныхъ вѣдомствъ, а также изъ «приглашенныхъ съ Высочайшаго соизволенія свѣдущихъ и благонадежныхъ служащихъ и неслужащихъ лицъ, извѣстныхъ своими спеціальными трудами въ наукѣ или опытностью по разнымъ отраслямъ государственнаго управленія и народной жизни». Этимъ правительственнымъ комиссіямъ предполагалось поручить «составленіе законопроектовъ въ тѣхъ предѣлахъ, кои будутъ указаны Высочайшею волею». Разработанные проекты должны были поступать затѣмъ на обсужденіе «Общей Комиссіи подъ предсѣдательствомъ лица, непосредственно избраннаго Высочайшею властью». Эта-то Комиссія и должна была явиться собственно тѣмъ учрежденіемъ, посредствомъ котораго предполагалось осуществить «обращеніе къ содѣйствію общественныхъ силъ».

Общая Комиссія должна была состоять: 1) изъ предсѣдателей и членовъ подготовительныхъ комиссій, 2) изъ лицъ, выбранныхъ не только изъ числа гласныхъ, но изъ кого-угодно губернскими земствами, а также думами значительныхъ городовъ, и 3) изъ назначенныхъ особымъ порядкомъ членовъ отъ тѣхъ мѣстностей, въ коихъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не дѣйствуетъ [1]).

Дѣятельность Комиссіи предполагалась исключительно совѣщатель-

---

[1]) Всеподданнѣйшій докладъ графа Лорисъ-Меликова былъ по Высочайшему повелѣнію разсмотрѣнъ въ Особомъ Совѣщаніи, которое одобрило основную мысль его „относительно пользы и своевременности привлеченія мѣстныхъ дѣятелей къ совѣщательному участію въ изготовленіи центральными учрежденіями законопроектовъ по тѣмъ вопросамъ, которые признаны будутъ Его Величествомъ подлежащими разрѣшенію въ видахъ развитія и усовершенствованія Высочайше предначертанныхъ преобразованій".

Въ проектированную графомъ Лорисъ-Меликовымъ организацію подготовительныхъ и общей комиссій Совѣщаніе внесло лишь детальныя, не мѣняющія общаго смысла предложенной мѣры, поправки. Заключеніе Совѣщанія 17 февраля 1881 года получило Высочайшее утвержденіе, и графомъ Лорисъ-Меликовымъ представленъ былъ Его Императорскому Величеству проектъ правительственнаго сообщенія, одобренный Его Величествомъ и возвращенный графу утромъ 1 марта.

ною, учрежденіемъ ея не измѣнялся существующій порядокъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ, законопроекты, ею разсмотрѣнные, должны были вноситься законнымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ подлежащими Министрами съ ихъ заключеніемъ. Государственному Совѣту предоставлено было измѣнять постановленія Комиссіи, и надъ всѣмъ стояло конечно рѣшающее слово Государя Императора.

Несомнѣнно, что учрежденіе такой, чисто совѣщательной, не имѣющей даже права законодательнаго почина, и только установляющей столь необходимую для земствъ болѣе тѣсную связь ихъ съ центральнымъ управленіемъ, — Комиссіи не создавало еще конституціи. Но едва ли можно отрицать, что въ то же время учрежденіе названной Комиссіи уже вводило выборное представительство въ систему законодательныхъ учрежденій и было вторымъ шагомъ отъ того перваго, о которомъ говорилъ въ 1863 г. гр. Валуевъ, что онъ не могъ быть послѣднимъ. Въ дѣйствительномъ значеніи этого новаго шага и того пути, на который вступало Правительство, въ ту пору никто, кажется, и не сомнѣвался. Всѣ понимали, что разъ Правительство рѣшило завершить земскую реформу, то, значитъ, оно рѣшило дать конституцію; было довольно ясно, что, слѣдуя въ принятомъ направленіи, смѣшанную форму Общей Комиссіи, образованной по образцу комиссіи крестьянской, необходимо будетъ послѣдовательно замѣнить другой еще болѣе «испытанной формой»,—формой земскихъ собраній, что такое соединенное земское собраніе явится ничѣмъ инымъ, какъ прусскимъ (тоже въ началѣ совѣщательнымъ), соединеннымъ ландтагомъ 1848 г. и что, можетъ-быть, не такъ скоро, какъ этотъ послѣдній,—но, безспорно, собраніе это потребуетъ властнаго участія земскихъ людей въ законодательствѣ, и въ концѣ концовъ его получитъ [1]).

«Самъ графъ Лорисъ-Меликовъ», говоритъ авторъ брошюры «Конституція гр. Лорисъ-Меликова», «не заблуждался насчетъ недостаточности тѣхъ уступокъ, какія въ этомъ актѣ Правительство дѣлало общественному мнѣнію; онъ не смотрѣлъ на предложенную имъ реформу, какъ на нѣчто окончательное, видѣлъ въ ней только первый шагъ къ сближенію высшей администраціи съ представителями отъ земства. Онъ надѣялся, что взаимное довѣріе несомнѣнно послѣдуетъ отъ такого сближе-

---

[1]) „Полезность многосторонняго обсужденія законодательныхъ проектовъ“, замѣчаетъ Моль, „не можетъ быть достигнута въ абсолютной монархіи созданіемъ представительства, имѣющаго только совѣщательный голосъ. Съ одной стороны, такое учрежденіе само по себѣ не вполнѣ достигало бы цѣли; съ другой же — это былъ бы опасный первый шагъ къ ограниченію. Многостороннее обсужденіе законодательныхъ проектовъ, достигаемое посредствомъ содѣйствія народныхъ представителей, можетъ быть достигнуто здѣсь только посредствомъ созданія многочисленнаго и различнымъ образомъ замѣщаемаго государственнаго совѣта или посредствомъ выслушиванія мнѣнія спеціалистовъ“ (Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2 Aufl, S. 650).

нія, что самъ Государь убѣдится въ той поддержкѣ, какую въ дѣлѣ успокоенія умовъ и внутренней реформы готова оказать ему такъ глубоко преданная Престолу русская земля» [1]).

По словамъ Леруа-Болье, и въ эпоху 1881 г. Государь продолжалъ держаться того же взгляда, который былъ высказанъ Имъ въ 1863 г. въ разговорѣ съ Н. А. Милютинымъ,—«лично Онъ не дорожилъ абсолютною властью, но не считалъ себя призваннымъ водворять конституціонную эру въ Россіи»... «Господа», сказалъ Онъ на одномъ изъ совѣщаній съ своими Министрами (по ознакомленіи съ проектомъ гр. Лорисъ-Меликова), «намъ предлагаютъ не что иное, какъ собраніе нотаблей Людовика XVI. Не забывайте послѣдствій... тѣмъ не менѣе, если вы считаете это полезнымъ для страны, Я не буду противиться» [2]). Такое же указаніе имѣется и въ составленной на основаніи весьма компетентныхъ источниковъ книгѣ Victor Laferté, «Alexandre II. Détails intimes sur sa vie et sa mort» [3]). Кеннанъ же утверждаетъ даже, что указъ о созывѣ Комиссіи былъ подписанъ Государемъ и переданъ утромъ 1-го марта 1881 г. гр. Лорисъ-Меликову только по прочтеніи произведшей на Его Величество впечатлѣніе вышеприведенной петиціи 25-ти именитыхъ московскихъ гражданъ, въ которой вопросъ о конституціи былъ поставленъ весьма ясно и опредѣленно [4]).

Итакъ, можно почти съ полной увѣренностью сказать, что въ эпоху 1881 г. ни для кого не было тайной или истиной, требующей доказательствъ, что дальнѣйшее правильное развитіе земской реформы 1864 г., есть неизбѣжный путь къ конституціи. Но нельзя не отмѣтить, что даже въ ту пору, когда, повидимому, Правительство уже готово было вступить на

---

[1]) Авторъ этой, изданной въ Лондонѣ Фондомъ Вольной Русской Прессы, брошюры, повидимому, лицо весьма близкое къ гр. Лорисъ-Меликову, ибо, по его заявленію, оглашаемые имъ секретные документы переданы были ему самимъ графомъ для напечатанія послѣ его смерти. Изложивъ приведенный взглядъ бывшаго Министра на значеніе проектированной имъ мѣры, авторъ брошюры комментируетъ его слѣдующимъ своимъ замѣчаніемъ: „Мы не скроемъ, что въ нашимъ глазахъ предложенная мѣра не вполнѣ отвѣчала даже тѣмъ скромнымъ цѣлямъ, какія имѣлись въ виду при ея проведеніи. Намъ кажется, что тотъ путь, на который, повидимому, готово было вступить Правительство, подымая въ инструкціи ревизующимъ сенаторамъ вопросъ о соглашеніи земствъ, былъ несравненно правильнѣе и цѣлесообразнѣе, что, стоя на этомъ пути, всего естественнѣе было предложить созывъ спеціальныхъ делегатовъ отъ уѣздныхъ земскихъ собраній, хотя бы съ совѣщательнымъ голосомъ. Эти избранные уѣздами представители въ большей мѣрѣ, чѣмъ назначенные губернскими земствами нотабли, могли бы удостовѣрить передъ Государемъ потребности и нужды ихъ края и столковаться между собою о практическихъ мѣрахъ къ ихъ удовлетворенію“ (стр. 20).

[2]) An. Leroy-Beaulieu, Empire des Tsars, t. II, p. 609—610.

[3]) Авторъ разсказываетъ, что по прочтеніи доклада гр. Лорисъ-Меликова Императоръ сказалъ: „Да вѣдь это états généraux“.

[4]) Кеннанъ, ib., стр. 40.

этотъ путь, графъ Лорисъ-Меликовъ какъ-бы боялся прямо взглянуть на дѣло, боялся вполнѣ точно опредѣлить свою программу, а продолжалъ,— въ другомъ, правда, направленіи,—прежнюю уклончивую политику, которая по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ была принята еще графомъ Валуевымъ.

Какъ справедливо было замѣчено и въ тогдашней легальной печати, самая программа, заявленная гр. Лорисъ-Меликовымъ, отличалась большой неопредѣленностью [1]). Эта неопредѣленность видна и во всѣхъ дальнѣйшихъ дѣйствіяхъ и словахъ графа. Съ одной стороны, онъ заявляетъ, что Самодержавіе «разобщено съ населеніемъ», что «на поддержку общества онъ смотритъ какъ на главную силу, могущую содѣйствовать власти въ возобновленіи правильнаго теченія государственной жизни». «Не торопите насъ, не будьте взыскательны», объяснялъ онъ Кошелеву и другимъ земцамъ; «дайте намъ время осмотрѣться, и тогда безъ вашего содѣйствія мы не обойдемся». Далѣе, въ разговорахъ съ тѣмъ же Кошелевымъ, говорилъ о Земскомъ Соборѣ, на созваніе котораго не надѣялся лишь получить согласіе Императора. Наконецъ, самъ онъ «не заблуждался насчетъ недостаточности уступокъ», имъ предположенныхъ; на проектированную реформу «не смотрѣлъ какъ на нѣчто окончательное, а видѣлъ въ ней только первый шагъ» и т. д. Въ то же время, съ другой стороны, графъ заявлялъ представителямъ печати, что, «съ точки зрѣнія ближайшихъ задачъ Правительства», (дальнѣйшія оставлялись подъ сомнѣніемъ) «возбужденныя въ обществѣ надежды суть не что иное, какъ мечтательныя иллюзіи», потому что онъ, Министръ, «никакихъ полномочій на это не получалъ и самъ лично въ виду ничего подобнаго не имѣетъ»; а во всеподданнѣйшемъ докладѣ Государю Императору категорически заявлялъ, что земскій соборъ былъ бы «опаснымъ опытомъ возвращенія къ прошедшему», а «формы народнаго представительства, заимствованныя съ запада, не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать всѣ основныя его политическія воззрѣнія и внести въ нихъ полную смуту, послѣдствія коей трудно и предвидѣть». На ряду съ этимъ, графъ въ томъ же докладѣ увѣрялъ Его Величество, что проектируемая имъ мѣра никакого значенія въ смыслѣ ограниченія Самодержавія имѣть не будетъ, ибо не имѣетъ ничего общаго съ западными конституціонными формами. Вообще, по справедливому замѣчанію Л. Тихомірова, самый докладъ этотъ отличается замѣчательно запутанной формой [2]).

Всѣми подобными противорѣчивыми заявленіями, всей своей, такъ называемой «политикой умиротворенія», а вѣрнѣе, все той же старой политикой «примиренія», бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, несо-

---

[1]) „Земство“, № 2 за 1881 г.

[2]) Тихомировъ, Конституціоналисты въ эпоху 1881 года, стр. 83.

мнѣнно, въ либеральной части общества пробуждалъ надежды бо́льшія, чѣмъ тѣ, которыя онъ могъ бы и намѣренъ былъ удовлетворить, и въ то же время возбуждалъ недовѣріе въ партіи консервативной, предъ которой скрывалъ свои дѣйствительныя предположенія, и которая придавала поэтому его мѣропріятіямъ значеніе гораздо большее, чѣмъ они въ дѣйствительности имѣли, видѣла въ нихъ не уклончивую политику, а даже прямую «революцію». Если не считать дѣятельности анархистовъ, противъ которыхъ собственно нужна была только хорошая полиція, то можно думать, что все то «шатаніе общественной мысли», о которомъ такъ много писалъ въ свое время М. Н. Катковъ, было результатомъ именно указанной неопредѣленной политики Правительства.

Положеніе вопроса о земской реформѣ послѣ 1 марта 1881 г.

Роковое событіе 1 марта немедленно вслѣдъ за собой не повлекло существеннаго измѣненія во взглядахъ земцевъ; наоборотъ, ходатайства ихъ становятся еще болѣе опредѣленными и болѣе настойчивыми.

Новгородское земство, въ мартовской чрезвычайной сессіи, «выразило полное свое сочувствіе рѣчи Н. Н. Нечаева, который предлагалъ умолять Государя выслушать свободный голосъ Русской земли чрезъ посредство истинныхъ ея представителей и дѣйствительныхъ выразителей народныхъ нуждъ, интересовъ и задушевныхъ мыслей». Земство слѣдующимъ образомъ высказалось въ своемъ адресѣ: «Мы умоляемъ дозволить намъ стать щитомъ священной Особы Вашего Величества. Мы умоляемъ даровать обществу возможность принять участіе въ борьбѣ съ врагами русскаго народа и повергаемъ къ стопамъ Вашего Императорскаго Величества просьбу выслушать свободный голосъ русскаго народа, который уже столько разъ давалъ доказательства своей безпредѣльной преданности возлюбленному Царю и спасалъ отечество отъ постигавшихъ его бѣдствій» [1]).

Въ томъ же смыслѣ были представлены адресы и другими общественными собраніями. Адресы Казанской думы и Казанскаго земства одинаково выражали одну надежду и одни пожеланія—«завершеніе великаго дѣла обновленія государства, начатаго Царемъ-Освободителемъ». Солигаличское уѣздное собраніе выражало желаніе, чтобы «новое царствованіе было продолженіемъ великихъ реформъ предшествовавшаго»; тверское губернское собраніе, въ своемъ адресѣ, указывало, что «когда бѣда поражала отечество,—въ непосредственномъ единеніи земскихъ людей и Вер-

[1]) Сборникъ постановленій земск. собр. Новгородской губерніи за 1881 годъ, стр. 47.

ховной Власти русскій Царь и народъ всегда пріобрѣтали могучую, неодолимую силу». «Царь и народъ»,—говорило Рязанское земство,—«издревле составляли едино; Августѣйшій Вашъ Родитель еще болѣе объединилъ и оживилъ Русскую землю. Соберите насъ вокругъ себя, а мы всегда готовы, по Вашему велѣнію, дѣлить съ Вами и труды, и опасности. Вѣрьте, Государь, нашей безграничной Вамъ преданности, и враги спокойствія, блага, могущества и славы Россіи исчезнутъ съ лица земли».

Въ другихъ земскихъ собраніяхъ агитація въ пользу Земскаго Собора также шла весьма усиленно, но адресовъ не представляли. Такъ, въ Таврическомъ земствѣ предсѣдатель губернской управы В. К. Винбергъ съ нѣкоторыми другими гласными предлагалъ подачу адреса о созывѣ народныхъ представителей отъ всей земли русской, но это предложеніе было отклонено не потому, чтобы собраніе было не согласно съ нимъ по существу, а потому, что оно находило подачу адреса несвоевременной и присоединилось къ мнѣнію гласнаго Щербаня, который просилъ оказать «кредитъ (общества правительству) недолгосрочный» [1]).

Еще въ болѣе рѣзкой формѣ вопросъ о Земскомъ Соборѣ былъ поставленъ въ Самарскомъ земствѣ. Здѣсь предсѣдателемъ собранія было внесено предложеніе о составленіи всеподданнѣйшаго адреса, съ выраженіемъ соболѣзнованія по поводу совершившагося событія и поздравленіемъ по случаю восшествія на Престолъ. Предложеніе вызвало оживленныя пренія. Гласный Ждановъ находилъ данный моментъ весьма неудобнымъ для подобнаго адреса. «Мы», сказалъ онъ, «въ теченіе этихъ послѣднихъ лѣтъ, послали пять адресовъ, но всѣ они ни къ чему не послужили и ничего въ дѣйствительности не выражали, ибо все то, что было и есть у насъ на душѣ, оставалось и остается не высказаннымъ». Гласный Наумовъ тоже воспротивился предложенію предсѣдателя, говоря, что «словъ нѣтъ, достойныхъ выразить все, что у насъ на душѣ. Мы не знаемъ,

---

[1]) Рѣчь г. Щербаня, съ которой согласилось собраніе, весьма характерна: „Я искренно и глубоко убѣжденъ“, говорилъ ораторъ, „въ необходимости предлагаемыхъ (В. К. Винбергомъ) государственныхъ началъ, въ ихъ пользѣ; полагаю, и не я одинъ, а всѣ члены нашего собранія, вмѣстѣ со всѣми спокойно-разсудительными людьми“. Но ораторъ полагалъ, что неумѣстно „адресное давленіе, когда правительство занято ориентированіемъ въ борьбѣ съ подпольною крамолою, когда Глава его удрученъ сыновнею скорбію, въ милліонъ разъ тягчайшею нашей скорби“. По мнѣнію оппонента, „это было бы политически и всячески безтактно“. Онъ находилъ несвоевременнымъ и неумѣстнымъ—„забѣгать впередъ, какъ бы подгонять правительство, тѣмъ болѣе, что кредитъ (общества правительству) предвидится не долгосрочный: въ газетахъ было напечатано и опроверженія не послѣдовало, что покойный Государь, за нѣсколько дней до своей мученической кончины, уже готовилъ проектъ призыва представителей земства, а тамъ, гдѣ его нѣтъ, представителей по особому законоположенію, для обсужденія вопроса объ участіи общества въ предметахъ государственнаго правленія. Смѣемъ ли мы имѣть сомнѣніе, тѣнь сомнѣнія — о судьбѣ этого завѣта въ рукахъ Преемника Преобразователя Россіи“.

что насъ ждетъ. Къ чему пустая формальность..... Лучше молчать». Все собраніе, исключая трехъ человѣкъ, отклонило предложеніе объ адресѣ, но вопросъ этимъ не кончился. Въ томъ же засѣданіи, по поводу доклада управы «о расширеніи правъ земства въ дѣлѣ принятія мѣръ противъ эпидемій», гласный Ждановъ заявилъ, что «находить ходатайство земства по данному вопросу несвоевременнымъ въ виду событій послѣдняго времени; если же ходатайствовать о чемъ, то не о такихъ мелочахъ; пора прямо высказать, что желательно расширеніе правъ земства не по какому-либо отдѣльному предмету, входящему въ область его вѣдѣнія, а расширеніе правъ народа и участіе его, въ лицѣ своихъ представителей, въ самоуправленіи всей страны». «Мы не для того», продолжалъ онъ, «только что приняли присягу, чтобы сейчасъ обманывать и говорить не то, что думаемъ и желаемъ». Въ дальнѣйшемъ пренія были прекращены предсѣдателемъ.....

Но если событіе 1 марта не имѣло вліянія на конституціонныя стремленія земствъ, то въ русскомъ обществѣ оно, безспорно, вызвало бурю сомнѣній и опять выдвинуло рѣшенный или, по крайней мѣрѣ, казавшійся обществу рѣшеннымъ вопросъ «куда и какъ итти».

Печать консервативная, съ М. Н. Катковымъ во главѣ, требовала укрѣпленія устоевъ Самодержавія, твердаго Правительства и твердыхъ мѣръ. «Регулирующее дѣйствіе власти, которое твердый государственный порядокъ оказываетъ на умы, дисциплинируя ихъ, нигдѣ не чувствуется», писали «Московскія Вѣдомости»: «Люди въ разбродѣ и обращаются въ стадо... Насъ предостерегаютъ отъ революціи, но надо же сказать правду: мы уже въ революціи, искусственной и поддѣльной, но тѣмъ не менѣе, въ революціи».

За укрѣпленіе Самодержавія стояли и славянофилы. «Нечего себя обманывать», говорилъ 28 марта 1881 г. въ «Славянскомъ Обществѣ» И. С. Аксаковъ: «Мы подошли къ самому краю бездны. Еще шагъ въ томъ направленіи, въ которомъ съ такимъ преступнымъ легкомысліемъ мы двигались до сихъ поръ, и кровавый хаосъ» [1]). Всю отвѣтственность за роковое событіе славянофилы возлагали на ту часть общества, которая увлекается идеями ложнаго западнаго либерализма и, въ частности, на петербургскую бюрократію. «Пора домой», говорили они и какъ свою политическую программу выставляли сохраненіе и укрѣпленіе Самодержавія при широкомъ развитіи мѣстнаго самоуправленія. «Самоуправляющаяся мѣстно Земля съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ— вотъ русскій политическій идеалъ» [2]).

Либеральная часть общества, въ лицѣ органовъ либеральной

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 26.
[2]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 57.

прессы, продолжала, правда, указывать на путь конституціонализма [1]), но событіе 1 марта, повидимому, и въ ней вызвало реакцію и поколебало увѣренность въ возможности скораго осуществленія ея идеаловъ. Это новое теченіе въ ея взглядахъ всего лучше выразилось въ трехъ документахъ, пущенныхъ въ обращеніе какъ докладныя записки, поданныя *будто бы* гр. Лорисъ-Меликову маркизомъ Велепольскимъ, проф. Чичеринымъ и проф. Градовскимъ [2]).

Всѣ три записки указываютъ на необходимость сохраненія и укрѣпленія Самодержавія; двѣ изъ нихъ рекомендуютъ даже репрессивныя мѣры, но, параллельно съ этимъ, стараются доказать всю цѣлесообразность развитія началъ децентрализаціи и мѣстнаго самоуправленія, существенную пользу для самой верховной власти даже при законодательныхъ работахъ, въ той или другой формѣ прислушиваться къ мнѣнію представителей общества [3]).

Записка съ именемъ маркиза Велепольскаго отъ 6 марта 1881 г., написанная на французскомъ языкѣ, начинается указаніемъ, что внутренняя политика послѣднихъ лѣтъ, политика, состоявшая больше въ приспособленіи къ обстоятельствамъ, нежели въ проведеніи монархическихъ принциповъ, отличалась отсутствіемъ гармоніи и послѣдовательности. «Исторія всѣхъ заговоровъ», продолжаетъ далѣе записка, «какъ старинныхъ, такъ и недавнихъ, доказываетъ, что острые припадки болѣзни,—неудержимое влеченіе къ конституціоннымъ вольностямъ,—проявляется по преимуществу въ нѣкоторыхъ частяхъ Имперіи. Въ виду этого можно сказать, что одна изъ главнѣйшихъ опасностей лежитъ въ современной

---

[1]) „Воля Всевышняго совершилась“, писалъ „Порядокъ“, „теперь остается только смириться предъ несокрушимою волей Провидѣнія и, не вступая съ нею въ тщетную борьбу, посвятить всѣ заботы, чтобы положить прочное основаніе для будущаго. Не о реакціи пагубной надо говорить теперь... Государь! Суровыя мѣры стѣсненія доказали свою непригодность. Спросите Вашу землю въ лицѣ излюбленныхъ людей“. „Надо“, писала „Страна“, „чтобы основныя черты внутреннихъ политическихъ мѣръ внушались представителями русской земли и потому лежали на ихъ отвѣтственности. А личность Русскаго Царя пусть служитъ впредь только вполнѣ симпатичнымъ символомъ нашего національнаго единства“ („Страна“, № 36). „Голосъ“, съ своей стороны, указывалъ на необходимость приступить къ продолженію остановленныхъ крамолою реформъ, призвавъ къ содѣйствію общественныя силы (№ 36) и др.

[2]) Подлинность авторства этихъ записокъ, какъ вообще всякихъ документовъ заграничной прессы, не можетъ быть, конечно, установлена достовѣрно. Во всякомъ случаѣ, авторы записокъ далеко незаурядные сочинители подпольныхъ листковъ или даже обыкновенные сотрудники органовъ разрѣшенной печати.

[3]) Членъ Комитета Фонда Вольной Русской Прессы, Волховскій, въ своей брошюрѣ: „Чему учитъ конституція гр. Лорисъ-Меликова“, по поводу всѣхъ трехъ означенныхъ записокъ замѣчаетъ, что онѣ представляютъ собою остроумныя попытки перевести Монарха черезъ завѣтную черту такъ, чтобы самъ Онъ этого нисколько не замѣтилъ (стр. 19—20).

централизаціи. Эта централизація содѣйствуетъ заразѣ, перенося ея зародыши въ свободныя отъ нея провинціи. Общество мѣстностей, еще не задѣтыхъ или тронутыхъ въ меньшей мѣрѣ, чувствуя себя политически приниженнымъ, не въ силахъ противопоставить достаточнаго сопротивленія революціоннымъ теоріямъ господствующей національности. Такимъ образомъ, представляются одновременно двѣ необходимости: надо, во-первыхъ, остановить распространеніе этой болѣзни путемъ децентрализаціи, даруя провинціямъ самоуправленіе; необходимо, съ другой стороны, эмпирическое лѣченіе болѣзни всюду, гдѣ она выступаетъ въ остромъ видѣ... необходимо нанести скорые и сильные удары (il faut frapper vite et fort)». Высказываясь такимъ образомъ за территоріальное расширеніе мѣстнаго самоуправленія, т. е. иначе говоря за распространеніе дѣйствія земскихъ учрежденій на Польшу и Западный край, записка не скрываетъ, однако, что въ будущемъ, при послѣдовательномъ развитіи началъ ею рекомендуемыхъ, придется придти къ конституціи: «Неограниченность Верховной Власти», говорится далѣе, «можно сохранить до того момента, когда различныя народности Имперіи почувствуютъ солидарность и вступятъ во взаимное равновѣсіе, благодаря практикѣ свободныхъ учрежденій въ предѣлахъ соотвѣтствующихъ областей и провинцій. Только тогда онѣ способны будутъ трудиться съ успѣхомъ въ стѣнахъ центральнаго парламента надъ развитіемъ благосостоянія всей Имперіи».

Записка, приписываемая проф. Чичерину, подходитъ къ вопросу съ другой стороны, посредствомъ иного пріема. Она начинаетъ съ порицанія тѣхъ, кто высказывается за созваніе народнаго представительства. «Тѣ, которые вслѣдъ за катастрофой заговорили о свободныхъ учрежденіяхъ, забыли, что власти необходимо прежде всего показать свою энергію, доказать, что она не свернула своего знамени передъ угрозою. Монархическій порядокъ совмѣстенъ со свободными учрежденіями лишь тогда, когда они являются плодомъ мирнаго развитія, спокойной иниціативы самой Верховной Власти... Противъ организованной революціи должна стоять крѣпкая правительственная власть; организаціи можно противопоставить только организацію. Именно ея то и нѣтъ въ нынѣшнемъ государственномъ управленіи; въ немъ нѣтъ ни единства руководящей мысли, ни единства дѣйствій... При такомъ отсутствіи системы въ высшемъ управленіи, его частое обращеніе къ земству служитъ ему малымъ подспорьемъ... Никакими циркулярами о взаимномъ содѣйствіи тутъ помочь нельзя, ибо когда же циркуляры создавали единство дѣйствія? Единство дается согласіемъ высшей администраціи, одинаковостью направленія всѣхъ министровъ, которые имѣютъ общую программу и видятъ въ ней свою собственную мысль; но у насъ это не только не требуется, но даже считается возможнымъ ввѣрять исполненіе политической мысли тѣмъ лицамъ, которыя ея не раздѣляютъ». Высказавшись, такимъ образомъ, за однородность Министерства, записка

далѣе рѣшительно отвергаетъ примѣнимость народнаго представительства къ русской жизни. «Въ обществѣ», говоритъ онъ, «развилось направленіе, которое принято называть конституціоннымъ. Это слово испугало многихъ. Понятно, что въ отпоръ этому направленію возникла партія, враждебная всякой перемѣнѣ, способной будто бы расшатать государственный строй. Указываютъ на незрѣлость русскаго общества, на его неспособность къ представительнымъ учрежденіямъ. Если бы дѣло шло о настоящемъ народномъ представительствѣ, то съ этимъ можно было бы согласиться. Особенно въ настоящее время, когда мятежная шайка (едва ли, впрочемъ, искренно), поставила на своемъ знамени конституцію, Верховной Власти нельзя безъ ущерба для своего достоинства отвѣчать на угрозы уступками».

Но отвергнувъ народное представительство и считая существенно необходимымъ только однородность Министерства, упомянутая записка приходитъ въ заключеніе къ тому выводу, что «для образованія однороднаго и единаго Правительства нужно сближеніе съ обществомъ... Остается вопросъ, въ какой формѣ произойдетъ это обращеніе къ обществу. Правительство можетъ или вызывать экспертовъ по выбору земскихъ собраній для разсмотрѣнія отдѣльныхъ вопросовъ, или дать выборнымъ лицамъ участіе въ законодательныхъ работахъ Государственнаго Совѣта. Очевидно, что для полнаго переустройства администраціи послѣдній способъ предпочтительнѣе. Но если такой шагъ былъ бы признанъ слишкомъ рѣшительнымъ, то ничто не препятствуетъ начать хотя бы съ вызова экспертовъ по отдѣльнымъ вопросамъ, съ тѣмъ, однако же, чтобы имъ было предоставлено не давать заключенія по отдѣльнымъ пунктамъ канцелярскихъ проектовъ, а вырабатывать эти проекты самимъ. Но Правительство должно сказать себѣ заранѣе, что цѣль его состоитъ въ образованіи въ ближайшемъ будущемъ такого законодательнаго органа, который, не стѣсняя Верховной Власти, далъ бы ей возможность узнавать о положеніи страны не изъ мертвыхъ донесеній, а изъ живого обмѣна мыслей администраціи и общества. Вызовъ экспертовъ можетъ быть только шагомъ къ переустройству Государственнаго Совѣта. На этой формѣ можно остановиться на долгое время».

Такимъ образомъ, рѣшительно осудивъ конституціонныя стремленія земствъ и либеральной прессы, записка въ концѣ концовъ приходитъ ни къ чему иному, какъ къ той же «Конституціи графа Лорисъ-Меликова». Такой выводъ ея и нашелъ себѣ вполнѣ справедливую оцѣнку въ письмѣ, приписываемомъ графу Милютину, чрезъ посредство котораго она будто бы была подана графу Лорисъ-Меликову, и который будто бы писалъ о ней этому послѣднему 18 марта 1881 г. слѣдующее: «Пожалуйста, дочитайте ее до конца, вы увидите, что первая ея половина, заключающая въ себѣ критическую сторону, представляетъ настоящее наше положеніе въ

самомъ безотрадномъ видѣ; тутъ есть много правды, но также и много такого, съ чѣмъ вы, конечно, не согласитесь. Но затѣмъ авторъ въ концѣ записки приходитъ къ неожиданному заключенію—весьма близкому къ вашимъ же идеямъ, которыя вы намѣревались въ послѣднее время провести» [1]).

Наконецъ, еще съ большею осторожностью, чѣмъ авторы двухъ предыдущихъ записокъ, проводитъ свою мысль записка съ именемъ проф. Градовскаго. Авторъ этой записки рѣшительно высказывается за сохраненіе Самодержавія, но столь же рѣшительно говоритъ противъ системы репрессій съ одной стороны и системы частичнаго улучшенія нашего общественнаго быта съ другой. «Правительство», пишетъ онъ, «должно изучить причины смутъ прежде, чѣмъ принять рѣшительный шагъ въ ту или другую сторону. Это необходимо сдѣлать теперь же; время не ждетъ, и бѣда надвигается со всѣхъ сторонъ». Съ своей стороны, авторъ изъявляетъ готовность «всемѣрно помогать общему дѣлу, высказать правду такъ, какъ онъ ее понимаетъ, но для этого», прибавляетъ онъ, «нужна увѣренность, что эту правду выслушаютъ». Правда осталась невыясненной, но изъ отдѣльныхъ туманныхъ выраженій записки можно вывести заключеніе, что заключалась она въ созваніи народныхъ представителей, «для изученія причинъ смутъ».

При всѣхъ вышеуказанныхъ условіяхъ въ образовавшемся послѣ 1 марта водоворотѣ самыхъ разнообразныхъ мнѣній, сужденій и предположеній, предъ Правительствомъ снова всталъ вопросъ о дальнѣйшемъ направленіи его внутренней политики, которая такъ тѣсно, такъ неразрывно связана съ судьбою земскихъ учрежденій. Предстояло рѣшить, продолжать ли итти по тому пути, который былъ намѣченъ гр. Лорисъ-Меликовымъ, или избрать какой-либо иной.

6 марта 1881 г. бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ представилъ Его Императорскому Величеству Государю Императору Александру III всеподданнѣйшій докладъ о приведеніи въ исполненіе одобренной покойнымъ Государемъ мѣры, т. е. объ образованіи при Государственномъ Совѣтѣ Комиссіи, состоящей изъ выборныхъ представителей земствъ, городовъ и дворянства. Для обсужденія этого доклада Его Величеству благоугодно было на 8 марта созвать особое совѣщаніе. Что происходило на этомъ совѣщаніи и къ чему оно пришло, достовѣрно неизвѣстно; полагаться же на слухи, проникшіе въ иностранную печать, было бы неосторожно.

---

[1]) Конституція гр. Лорисъ-Меликова, Лондонъ, 1893 г., стр. 24.

Мѣры, принятыя по отношенію къ земствамъ въ первое время царствованія Императора Александра III. Неудавшаяся попытка создать „самоуправляющуюся мѣстно землю съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ".

Вопросъ о дальнѣйшемъ направленіи нашей внутренней политики оставался нѣкоторое время открытымъ. Какъ ни были разнообразны тѣ мнѣнія, которыя по этому предмету высказывались, но въ сущности всѣ они сводились къ тремъ предположеніямъ: а) призваніе выборныхъ отъ земствъ къ участію въ законодательной дѣятельности и вступленіе такимъ образомъ на путь конституціонализма; б) саомуправляющаяся мѣстно земля съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ и в) укрѣпленіе начала правительственнаго съ подавленіемъ начала земскаго.

Повидимому, Правительство въ началѣ избрало средній путь. Высочайшимъ Манифестомъ отъ 29 апрѣля 1881 г. была выражена Высочайшая воля утверждать и охранять силу и истину Самодержавной власти для блага народнаго отъ всякихъ на нее поползновеній; на постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ призванъ графъ Игнатьевъ.

Немедленно по вступленіи въ должность, новый Министръ Внутреннихъ Дѣлъ издалъ циркуляръ, въ которомъ излагалась правительственная программа. Въ программѣ этой было весьма ясно высказано осужденіе бюрократіи «за небрежное исполненіе своихъ обязанностей и равнодушіе къ общему благу», за «корыстное отношеніе къ государственному и общественному достоянію» и затѣмъ заявлялось, что Правительство будетъ «стремиться, при вѣрномъ всѣхъ служеніи и содѣйствіи, къ осуществленію на самомъ дѣлѣ того, что положено въ основу дарованныхъ Монархомъ (Императоромъ Александромъ II-мъ) учрежденій», и что оно «приметъ безотлагательныя мѣры, чтобы установить правильные способы, которые обезпечивали бы наибольшій успѣхъ живому участію мѣстныхъ дѣятелей въ дѣлѣ исполненія Высочайшихъ предначертаній».

О довѣріи Правительства къ земству, о самостоятельной дѣятельности послѣдняго въ тѣсномъ единеніи съ органами власти говорилъ и циркуляръ Министра Народнаго Просвѣщенія Попечителямъ учебныхъ округовъ (отъ 5 мая № 5562). «Директоры и инспекторы народныхъ школъ», гласилъ циркуляръ, «какъ непосредственные агенты Министерства Народнаго Провѣщенія, должны являться агентами заботливости правительственной, а не стѣсненія самодѣятельности общественной: сію послѣднюю они обязаны уважать и поощрять».

Такимъ образомъ, Правительство своей задачей ставило, повидимому, развитіе мѣстнаго самоуправленія, но при сохраненіи и укрѣпленіи Самодержавія.

Земства немедленно откликнулись на призывъ Правительства; но изъ первыхъ же ихъ отвѣтовъ обнаружилось, что «живое участіе мѣстныхъ дѣятелей въ дѣлѣ исполненія Высочайшихъ предначертаній» они понимаютъ совершенно иначе, чѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, что, по ихъ мнѣнію, для этого участія прежде всего необходимо привлеченіе ихъ представителей къ законодательной дѣятельности.

Первыми въ этомъ смыслѣ высказались новгородскія земства. Новгородскій губернаторъ, препроводивъ копію съ циркуляра Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ губернскую управу, выражалъ надежду, что предсѣдатель и члены ея не оставятъ содѣйствовать правительственной власти всѣми зависящими отъ нихъ средствами къ осуществленію тѣхъ задачъ, которыя указываетъ циркуляръ. Губернская управа, съ своей стороны, разослала циркуляръ уѣзднымъ земствамъ, и отвѣты этихъ послѣднихъ сразу превзошли ожиданія губернатора. Изъ сборника постановленій земскихъ собраній Новгородской губерніи за 1881 г. (стр. 23) видно, что Кирилловское, напр., земство, выслушавъ докладъ гласнаго Ѳ. М. Арнольда, всецѣло къ нему присоединилось, признавъ его «вполнѣ обрисовывающимъ желанія и стремленія земства на пути искорененія неправды и хищенія». Мнѣніе гласнаго было, повидимому, весьма энергично, ибо не было разрѣшено въ печать начальникомъ губерніи, но нѣкоторое представленіе о немъ можно составить изъ дебатовъ, происходившихъ въ Череповецкомъ земствѣ. Здѣсь была заслушана записка гласнаго Н. Ѳ. Румянцева, авторъ которой, подробно разсмотрѣвъ ходъ и судьбы реформъ царствованія Императора Александра II, пришелъ къ слѣдующему заключенію: «Созывъ выборныхъ отъ народа, въ качествѣ совѣщательнаго органа Самодержавной власти Государя по вопросамъ законодательнымъ, представляется намъ какъ единый правильный путь, которымъ нужды, страданія и желанія всей земли могли бы достигать чистыми къ Престолу; это—единственный путь, устраняющій тѣ компромиссы, которые погубили результаты Высочайшихъ реформъ прошлаго царствованія,—единственный путь, который способенъ дать должную гарантію законности и личной свободы вѣрноподданныхъ, единственное средство очистить государственное и общественное управленія отъ хищеній, неправды и бездѣйствія, исцѣлить общество отъ апатіи и совокупными силами всей земли разсѣять крамолу».

Земство, вполнѣ раздѣляя соображенія гласнаго, не нашло, однако, возможнымъ войти въ разсмотрѣніе вопроса по существу, ибо полагало, что «откровенное по этому дѣлу мнѣніе можетъ обезпокоить высшее правительство, въ послѣднее время достаточно озабоченное уже тѣмъ, чтобы

удержать органы печати, рядомъ карательныхъ мѣръ, отъ свободнаго выраженія мнѣній, безъ чего всѣ разсужденія о содѣйствіи не могутъ имѣть никакихъ послѣдствій» [1]).

Новгородская губернская земская управа, докладывая сущность постановленій уѣздныхъ земствъ, съ своей стороны, полагала необходимымъ «съ полною искренностью заявить правительству, что земство при настоящихъ условіяхъ своей дѣятельности не можетъ принять участія въ борьбѣ правительства съ противообщественными элементами и въ преслѣдованіи задачъ, намѣченныхъ въ циркулярѣ Г. Министра Внутреннихъ Дѣлъ, такъ какъ вопросъ о тѣхъ условіяхъ, при которыхъ общество можетъ оказать правительству желаемое содѣйствіе, безусловно необходимое для достиженія народнаго благоденствія, можетъ получить правильное разрѣшеніе лишь при участіи въ его разсмотрѣніи уполномоченныхъ отъ земскихъ учрежденій, выбранныхъ земствомъ спеціально для этой цѣли».

Согласившись съ заключеніемъ управы, губернское собраніе никакого ходатайства Правительству не заявило, хотя взглядъ его на взаимныя отношенія Правительства и земства въ сужденіяхъ выразился довольно ясно.

Тверское земство пошло далѣе Новгородскаго. По обсужденіи доклада комиссіи о преобразованіи мѣстныхъ учрежденій, оно, въ засѣданіи 23 іюня, пришло къ заключенію, что «никакія, какъ частныя, такъ и общія, мѣропріятія или реформы не могутъ достигнуть цѣли, поставленной властью, безъ предварительнаго разсмотрѣнія этихъ реформъ выборными представителями всей Русской земли. Поэтому собраніе постановило ходатайствовать передъ правительствомъ о созывѣ представителей Русской земли въ особое совѣщательное учрежденіе, при содѣйствіи кото-

---

[1]) Вслѣдъ затѣмъ то же Череповецкое собраніе, по обсужденіи проекта преобразованія мѣстныхъ учрежденій, единогласно высказало, что разрѣшеніе вопросовъ, возбужденныхъ переустройствомъ мѣстныхъ управленій,—не фантастическое, а основанное на дѣйствительныхъ потребностяхъ и бытовыхъ условіяхъ страны, возможно будетъ лишь тогда, когда земствамъ будетъ предоставлено не только право дать свои отдѣльныя письменныя заключенія, но когда представители всѣхъ земствъ получатъ возможность объединить и согласить тѣ, по всей вѣроятности, многообразныя заключенія, которыя будутъ даны, частью подъ вліяніемъ особенностей мѣстныхъ, а частью подъ вліяніемъ субъективныхъ взглядовъ лицъ, заправляющихъ земскимъ дѣломъ... Если окончательная разработка этого вопроса будетъ возложена на бюрократическіе органы правительства, то весьма вѣроятно, что вниманіе будетъ обращено на тѣ изъ рѣшеній, которыя ближе подходятъ къ вкусамъ и взглядамъ этихъ органовъ, а не большинства земствъ; въ этомъ случаѣ меньшимъ зломъ было бы остаться при существующемъ порядкѣ вещей, чѣмъ повторять опытъ 1874 г. (Докладъ комиссіи напечатанъ въ „Земствѣ“, 1881 г., №№ 40 и 41. — Постановленіе собранія см. „Сборн. постан. земск. собр. Новгор. губ.“ за 1881 г.).

раго только и могутъ быть успѣшно выработаны и проведены въ жизнь необходимыя законодательныя мѣры».

Въ томъ же смыслѣ, какъ Тверское, высказалось Харьковское земство: оно постановило ходатайствовать, чтобы для окончательнаго разрѣшенія вопроса о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій былъ созванъ особый съѣздъ, въ составъ котораго вошли бы какъ лица правительственныя, такъ и депутаты отъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній.

Дальнѣйшія заявленія земствъ по возбужденному въ циркулярѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ вопросу о содѣйствіи Правительству были прекращены. Ходатайство Тверского земства Министръ предложилъ мѣстному губернатору оставить безъ дальнѣйшаго производства, и въ то же время были, повидимому, приняты мѣры, чтобы подобныя ходатайства не были возбуждаемы въ другихъ собраніяхъ. По крайней мѣрѣ, заявленіе, которое 9 іюля 1881 г. сдѣлалъ Владимірскій губернаторъ при открытіи чрезвычайнаго губернскаго собранія, уже совершенно въ иномъ тонѣ, чѣмъ то, съ которымъ въ маѣ обращался къ земству Новгородскій губернаторъ. «Я вполнѣ надѣюсь», говорилъ начальникъ Владимірской губерніи, «что собраніе не выйдетъ изъ предѣловъ программы, предназначенной для сессіи, и предоставленныхъ ему правъ и обязанностей» [1]).

Въ то же время, по словамъ «Земства» «по указанію свыше, губернаторы, вопреки 9, 64 и 74 ст. Пол. о земск. учр., стали собственною властью признавать заключенія земскихъ собраній недѣйствительными и не подлежащими дальнѣйшему производству», а циркуляромъ Главнаго Управленія по дѣламъ печати безцензурнымъ изданіямъ запрещено «опубликованіе безъ разрѣшенія губернскаго начальства постановленій общественныхъ собраній, подъ угрозою пріостановки виновныхъ изданій на срокъ до трехъ мѣсяцевъ» [2]).

Послѣ всѣхъ этихъ заявленій земствъ, съ одной стороны, и запретительныхъ мѣръ по отношенію къ нимъ, съ другой, становилось довольно ясно, что, не мѣняя существующаго государственнаго строя, весьма трудно «осуществить на самомъ дѣлѣ то, что положено въ основу дарованныхъ Императоромъ Александромъ II земскихъ учрежденій», а выполнить программу Аксаковыхъ, т. е. совершенно «уничтожить средостѣніе», «создать мѣстно управляющуюся землю съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ»,—дѣло прямо невозможное. Поставить Императора въ непосредственныя отношенія со всѣми уѣздными или даже губернскими земствами было, очевидно, нельзя, сохранить же центральные бюрократическіе органы значило сохранить всю силу, всю сущность и все значеніе «средо-

[1]) Владимірскій Земскій Сборникъ 1881 г., № 8.
[2]) См. „Земство“ за 1882 г., № 26, стр. 2.

стѣнія»; наконецъ, замѣнить, напр., министерства земскими людьми— значило итти гораздо уже далѣе того, что проектировалъ графъ Лорисъ-Меликовъ. Правда, И. С. Аксаковъ объяснялъ, что настоящее земство— не земство, и совѣтовалъ, сохраняя до поры до времени «средостѣніе», заняться прежде всего устройствомъ на истинно земскихъ началахъ уѣзда. Но, съ одной стороны, Правительство не могло не понимать, что дать земству пустить глубокіе корни въ уѣздѣ—это только усилить его ростъ, при которомъ земство неизбѣжно дотянется до центральнаго управленія; а, съ другой стороны, и самъ И. С. Аксаковъ сознавался, что по устройствѣ уѣзда придется подумать и о земскомъ соборѣ.

Ко всѣмъ этимъ затрудненіямъ необходимо добавить, что обращенное къ земствамъ вышеуказанное приглашеніе высказаться по вопросу о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій вызвало небывалое оживленіе въ земской средѣ: для разсмотрѣнія переданнаго на обсужденіе земства вопроса были созваны чрезвычайныя собранія и учреждены спеціальныя комиссіи, которыя на этотъ разъ, вопреки обычаю, проявили оживленную дѣятельность, но при этомъ большинство земскихъ управъ и комиссій и многія собранія, не ограничиваясь обсужденіемъ частныхъ измѣненій въ крестьянскихъ учрежденіяхъ, дали предложенной имъ задачѣ болѣе широкую постановку. Первоначальный вопросъ отошелъ на задній планъ и его мѣсто занялъ новый, возникшій по почину самихъ земствъ, вопросъ о полной реформѣ нашего управленія. «Земство отнеслось къ предложенной ему задачѣ вполнѣ самостоятельно, сообразно съ требованіями жизни» [1]). Изъ отвѣтовъ земствъ, которые стали поступать въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, весьма скоро выяснилось, что взгляды земцевъ на реформу нашего управленія слишкомъ широки и не отвѣчаютъ видамъ Правительства. Въ этихъ заявленіяхъ земствъ, справедливо говоритъ Драгомановъ, «мы видимъ уже не однѣ общія идеи, какъ въ заявленіяхъ 1858—1860 г.г., а подробно разработанные планы. Если свести вмѣстѣ эти планы, равно какъ и петиціи разныхъ земствъ по отдѣльнымъ вопросамъ, имѣющимъ соприкосновеніе съ вопросомъ администраціи, то получится почти буквально та программа самоуправленія, которая развивается въ нашей газетѣ («Вольномъ Словѣ»). Разница оказывается только въ томъ, что оффиціальные земскіе представители говорятъ вполнѣ опредѣленно о самоуправленіи въ волостяхъ, уѣздахъ и губерніяхъ (нынѣшнихъ рамкахъ провинціальной жизни), менѣе опредѣленно о самоуправленіи областномъ и еще менѣе ясно о самоуправленіи государственномъ». «Въ этомъ», добавляетъ Драгомановъ, «есть своего рода резонное осно-

---

[1]) Скалонъ, Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія (Изд. 1884 г.), стр. 1—2.

ваніе, но тутъ же заключается и слабость теперешнихъ земскихъ заявленій» [1]).

Несмотря на всѣ указанныя затрудненія въ дѣлѣ созданія «самоуправляющейся мѣстно земли съ Самодержавнымъ Царемъ во главѣ», сдѣлана была попытка предоставить «Правительству всю силу власти, а землѣ всю силу мнѣнія». Для осуществленія этой попытки рѣшили вызвать къ участію въ законодательныхъ работахъ свѣдущихъ людей, по выбору Правительства. Первымъ опытомъ примѣненія этой мѣры было учрежденіе особаго совѣщанія изъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Финансовъ, при участіи экспертовъ, приглашенныхъ по выбору Министровъ, для «составленія предположеній о способахъ пониженія выкупныхъ платежей». Затѣмъ были вызваны «свѣдущіе люди» для пересмотра постановленій, относящихся къ питейной торговлѣ, и разсмотрѣнія вопроса объ упорядоченіи переселенческаго движенія крестьянъ. Наконецъ, въ октябрѣ 1881 г. учреждена была комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, и предсѣдателю ея предоставлено было приглашать «мѣстныхъ свѣдущихъ людей и вообще всѣхъ лицъ, участіе которыхъ при разсмотрѣніи и разрѣшеніи вопросовъ признается полезнымъ». Кромѣ вызова «свѣдущихъ людей», примѣненъ былъ и другой способъ привлеченія мѣстныхъ дѣятелей на помощь Правительству: Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ поручено было уѣзднымъ земскимъ управамъ собраніе свѣдѣній, нужныхъ для разрѣшенія вопроса о пониженіи выкупныхъ платежей, при чемъ было указано, что «главная причина, вслѣдствіе которой обращаются къ земству, состоитъ въ томъ, что необходимъ матеріалъ, собранный вполнѣ добросовѣстно и точно, безъ всякой предвзятой мысли».

---

[1]) „Вольное Слово“ за 1883 г., № 57, стр. 2.

Въ томъ же „Вольномъ Словѣ“ (№№ 60, 61—62) помѣщены статьи „Административно-политическіе вопросы“, въ которыхъ также разбираются земскіе взгляды на реформу нашего управленія. Авторъ этихъ статей, скрывающійся подъ иниціалами Ѳ. В. и, какъ видно изъ самаго содержанія статей, близко стоящій къ земскому дѣлу, по разсмотрѣніи земскихъ проектовъ, дѣлаетъ тотъ выводъ, «что наше земство приходитъ, относительно сдѣлавшейся въ настоящее время уже неизбѣжною необходимости въ реформѣ государственнаго строя, къ почти вполнѣ уже сложившимся заключеніямъ“. „Намѣченныя земствомъ основныя положенія этой реформы“, продолжаетъ онъ, „сводятся, какъ мы видимъ, къ организаціи возможно болѣе широкаго земскаго самоуправленія, единицами котораго должны сдѣлаться сельская община, волость, область и, наконецъ, государство“. Авторъ совѣтуетъ далѣе земству „съ единодушіемъ и рѣшительностью предъявить свои требованія въ случаѣ надобности прямымъ отказомъ отъ всѣхъ своихъ функцій, начиная съ исполненія такъ называемыхъ обязательныхъ расходовъ“. „Такое предъявленіе своихъ требованій земствомъ“, заканчиваетъ онъ свои разсужденія, „будетъ только вполнѣ логическимъ и послѣдовательнымъ шагомъ, который требуется настоящимъ положеніемъ дѣла въ Россіи, шагомъ притомъ ничуть не рискованнымъ, такъ какъ безъ него земству все равно придется прекратить свое существованіе, вслѣдствіе своего полнаго безсилія при нынѣшнихъ порядкахъ“.

Правда, приглашеніе мѣстныхъ дѣятелей неоднократно бывало и въ прежнее время; но на этотъ разъ приглашеніе получило иное значеніе. Прежде къ такой мѣрѣ прибѣгали лишь изрѣдка, случайно; теперь же предполагалось, повидимому, узаконить въ общее правило: «чтобы жизненные вопросы страны не были рѣшаемы безъ выслушанія мѣстныхъ дѣятелей, хорошо знакомыхъ съ дѣйствительнымъ положеніемъ дѣла».

Но опытъ призыва «свѣдущихъ людей», которыхъ такъ громко привѣтствовалъ Аксаковъ [1]), не оправдалъ надеждъ. Въ числѣ приглашенныхъ было много людей, пользовавшихся большою популярностью среди земцевъ (напр., авторъ Харьковскаго адреса, проф. Гордѣенко); но тѣмъ не менѣе работы экспертныхъ комиссій не встрѣтили сочувствія въ обществѣ, а со стороны земствъ, несмотря на всѣ предупредительныя мѣры, вызвали даже прямой протестъ. Двѣнадцать земскихъ собраній (Херсонское, Владимірское, Новгородское, Псковское, Харьковское, Казанское, Полтавское, Костромское, Петербургское, Калужское, Бессарабское и Смоленское) заявили ходатайства, чтобы къ участію въ законодательной дѣятельности земскіе люди приглашались не въ отдѣльныхъ случаяхъ и не по назначенію отъ Правительства, а постоянно и по выбору земствъ. Земства остальныхъ губерній не поддержали этого протеста, но можно думать, что сочувствіе большинства изъ нихъ едва ли было на сторонѣ Правительства. Такъ, напр., въ Самарское губернское земское собраніе было внесено предложеніе о ходатайствѣ въ вышеуказанномъ смыслѣ, но предсѣдатель не допустилъ его обсужденія, закрывъ засѣданіе; послѣ чего собраніе, въ видѣ протеста, разъѣхалось.

Заявленія 12-ти земствъ весьма ясны и опредѣленны. Первымъ высказалось Херсонское земство, заявившее, что «только вызовъ свѣдущихъ людей отъ всей Россіи, правильно организованный, можетъ помочь правительству осуществить столь многотрудныя, нетерпящія отлагательства, реформы, завѣщанныя еще прошлымъ славнымъ царствованіемъ».

Наученное памятнымъ опытомъ 1867 г., Петербургское земство высказалось весьма осторожно. Оно выражало «глубокое убѣжденіе въ той несомнѣнной пользѣ, которую принесло бы благосостоянію Петербургской губерніи привлеченіе избранныхъ самимъ земствомъ представителей къ участію въ законодательной разработкѣ затронутыхъ комиссіею вопросовъ, а также предоставленіе этимъ, избраннымъ земствами, лицамъ возможности обсуждать общіе вопросы земскаго хозяйства совмѣстно съ представителями другихъ земствъ Имперіи».

Болѣе опредѣленно высказались другія собранія. Такъ, во Вла-

---

[1]) Аксаковъ, Сочиненія, т. V, стр. 500 и слѣд.

димірское губернское собраніе было внесено нѣсколькими гласными слѣдующее, принятое затѣмъ собраніемъ, заявленіе: «Въ послѣднее время для разрѣшенія нѣкоторыхъ государственныхъ вопросовъ были вызываемы свѣдущіе люди, которымъ, къ сожалѣнію, придается названіе людей земскихъ, такъ что всякая неудачная работа ихъ падаетъ упрекомъ на земство. Въ особенности доказательствомъ тому служитъ комиссія по питейному вопросу, работа которой, по общему признанію, оказывается весьма неудачной. Поэтому, имѣя въ виду еще болѣе важную комиссію о преобразованіи мѣстныхъ учрежденій, въ которую также имѣютъ быть вызваны свѣдущіе люди, мы полагали бы ходатайствовать, чтобы въ числѣ ихъ были лица, избранныя земскими собраніями, которыя вѣрнѣе могутъ выяснить нужды и потребности населенія всѣхъ разнородныхъ мѣстностей, и чтобы выработанный комиссіею проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе земскихъ собраній». Въ заключеніе выражалось желаніе, чтобы «свѣдущимъ» людямъ, вызываемымъ Правительствомъ по его усмотрѣнію, не приписывался характеръ земскій и не придавалось названія людей земскихъ.

Въ Новгородскомъ губернскомъ собраніи гласный Е. И. Рагозинъ указывалъ, что призванные Правительствомъ свѣдущіе люди «не могутъ быть названы земскими; они составляютъ фиктивное земское представительство, и обсужденіе ими вопросовъ земско-государственной важности поселяетъ лишь недоразумѣніе въ средѣ населенія губерніи, такъ какъ ихъ мнѣнія принимаются за мнѣнія представителей земства, посланныхъ населеніемъ, между тѣмъ какъ они въ дѣйствительности выбраны Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ». «Земское собраніе, единственное представительное собраніе въ губерніи, должно строго охранять свои права и не допускать никакого недоразумѣнія въ этомъ отношеніи, такъ какъ мы можемъ быть отвѣтственны предъ населеніемъ губерніи только за тѣ дѣйствія, которыя мы сами совершили, въ силу закона и даннаго намъ избирателями уполномочія». Прежній способъ участія земства въ обсужденіи государственныхъ вопросовъ, выражавшійся въ передачѣ послѣднихъ на разсмотрѣніе земскихъ собраній, по мнѣнію Рагозина, имѣлъ значительныя преимущества передъ нынѣшнимъ: «хорошо или дурно обсуждались эти вопросы въ земскомъ собраніи, но, во всякомъ случаѣ, этимъ путемъ Правительство могло услышать мнѣніе земства, могло узнать взглядъ законныхъ представителей населенія губерніи». Развивая далѣе свою мысль, гласный находилъ, что приглашенный Правительствомъ въ число свѣдущихъ людей предсѣдатель Новгородской губернской земской управы М. А. Костливцевъ не имѣлъ даже права принять приглашеніе Правительства безъ уполномочія на то земскаго собранія.—Съ этимъ мнѣніемъ своего сочлена собраніе вполнѣ согласилось и выразило пожеланіе, чтобы предсѣдатель и члены губернской управы, ограничившись исполненіемъ

своихъ прямыхъ обязанностей, не принимали бы приглашеній въ комиссіи свѣдущихъ людей безъ уполномочія земства [1]).

Особенно же рѣзко былъ поставленъ вопросъ въ Харьковскомъ губернскомъ собраніи. На разсмотрѣніе этого собранія была внесена, за подписью 22 гласныхъ, записка, въ которой указывалось на ненормальное положеніе земства въ системѣ управленія, на недовѣріе къ нему власти, на его полное при этихъ условіяхъ безсиліе и на упадокъ благосостоянія и духовной жизни народа. Въ заключеніе записка предлагала ходатайствовать о допущеніи, въ той или другой формѣ, выборныхъ отъ земствъ къ законодательной дѣятельности, ибо «только въ довѣрчивомъ призывѣ такихъ людей и въ свободномъ обсужденіи ихъ дѣятельности заключается наилучшее обезпеченіе содѣйствія предначертаніямъ Правительства». Большинствомъ всѣхъ противъ 3-хъ голосовъ записка была принята собраніемъ, которое постановило: «Относясь съ чувствомъ признательности къ желанію Правительства узнавать мнѣнія общества чрезъ посредство свѣдущихъ людей, призываемыхъ для участія въ разработкѣ различныхъ вопросовъ, передаваемыхъ на ихъ обсужденіе, губернское земское собраніе, въ видахъ доставленія обществу возможности содѣйствовать правительству въ стремленіи его ознакомиться съ потребностями населенія, поручаетъ губернской управѣ ходатайствовать передъ Правительствомъ, отъ имени собранія, объ установленіи, взамѣнъ существующаго порядка выбора свѣдущихъ людей, такихъ основаній для выбора ихъ, которыя обезпечивали бы возможность видѣть въ свѣдущихъ людяхъ дѣйствительныхъ представителей общества» [2]).

Изъ всѣхъ этихъ заявленій земствъ вполнѣ было ясно, что въ вызовѣ свѣдущихъ людей по назначенію отъ Правительства земства увидѣли недовѣріе къ себѣ со стороны органовъ власти; Правительство же въ заявленіяхъ земствъ, равнымъ образомъ, не могло не усмотрѣть направленія, несогласнаго съ его политикою. Поэтому весьма скоро между Правительствомъ и земствомъ снова водворились прежнія неискреннія отношенія. Земство недовольно Правительствомъ, Правительство—земствомъ. «Слово земство сдѣлалось лозунгомъ дня», писалъ Скалонъ: «отъ земства ожидались указанія; земству словесно и письменно заявлялось довѣріе, но какъ только земскія собранія дѣлали попытку отвѣчать на предложенные имъ Правительствомъ вопросы вполнѣ откровенно, безъ недомолвокъ, на ихъ отзывы налагалось veto, притомъ, въ формѣ, дотолѣ не употреблявшейся, не установленной закономъ» [3]). Съ своей стороны, на всѣ жалобы земскихъ учрежденій о стѣсненіи ихъ дѣятельности, на

---

[1]) „Земство“ 1881 г., № 57, стр. 10.
[2]) Журналы XVII очер. земск. собр. Харьковской губ., стр. 353.
[3]) „Земство“ за 1882 г., № 26, стр. 2.

ходатайства ихъ о расширеніи компетенціи въ области завѣдыванія мѣстными дѣлами, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ отвѣчалъ, что о расширеніи правъ толковать преждевременно, такъ какъ земскія учрежденія не сумѣли управиться и съ тѣмъ, что имъ предоставлено [1]).

Въ результатѣ получился новый несомнѣнный упадокъ земскихъ учрежденій. Едва оживившаяся земская дѣятельность снова ослабѣла; бездѣятельность управъ, несостоявшіяся собранія за неприбытіемъ узаконеннаго числа гласныхъ становятся обычнымъ явленіемъ. «Да и къ чему», писалъ въ «Голосѣ» г. Кошелевъ, «съѣзжаться, работать и тѣмъ, пожалуй, наводить на себя подозрѣніе въ неблагонадежности?! Смѣты кѣмъ-нибудь и какъ-нибудь утвердятся, дѣла управою разрѣшатся, а обсуждать, вырабатывать и отправлять къ высшему Правительству ходатайства о мѣстныхъ нуждахъ—это трудъ безполезный, совершенно непроизводительный, потому что подъ тѣмъ или другимъ предлогомъ ходатайства эти всегда отклоняются и часто не удостаиваются даже и отвѣта». «Какая охота дѣлать дѣло», вторилъ ему въ «Земствѣ» Скалонъ, «когда, при постоянныхъ колебаніяхъ, нельзя предвидѣть его конечныхъ результатовъ; какая охота обсуждать вопросъ, когда обязательно не досказать свое мнѣніе, когда, при сознаніи необходимости общаго переустройства, приходится ограничиваться частностями, съ убѣжденіемъ въ безцѣльности всѣхъ частныхъ исправленій» [2]).

Отчеты губернаторовъ, въ свою очередь, свидѣтельствуютъ «объ отсутствіи въ дѣятельности земства живого отношенія къ дѣлу», «о полномъ равнодушіи гласныхъ земскихъ собраній къ земскимъ дѣламъ», о томъ, что земства холодно относятся къ выполненію задачъ, возложенныхъ на нихъ закономъ, что съ ихъ стороны незамѣтно начинаній къ подъему благосостоянія губерній и пр. Заявленія губернаторовъ на этотъ счетъ были столь единодушны, что на отчетѣ Харьковскаго губернатора вызвали Высочайшую отмѣтку: «Почти повсюду та же грустная и печальная картина земства» [3]).

Такимъ образомъ, взгляды славянофиловъ на земство, которые положены въ основу всей записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ практическомъ ихъ примѣненіи доказали свою полную несостоятельность. Крылатыя, полныя поэзіи слова въ родѣ «Правительству сила власти, а землѣ сила мнѣнія»,—исчезали немедленно, какъ только соприкасались съ суровой прозой жизни; весьма скоро оказывалось, что мнѣніе несогласно съ властью, а власть съ мнѣніемъ, и по устраненіи ссылокъ на завѣты и преданія старины далекой, которая, какъ таковая, отошла въ область невозвратно ми-

---

[1]) Ib., стр. 3.

[2]) Ib.

[3]) Сводъ Высочайшихъ отмѣтокъ по всеподданнѣйшимъ отчетамъ за 1881—1890 гг., стр. 142.

нувшаго, отъ программы славянофиловъ для приведенія въ исполненіе, оставалось не что иное, какъ та же программа либеральной партіи. На повѣрку оказывалось, что разногласіе между славянофилами и западниками, съ перваго взгляда совершенно непримиримое, по существу было весьма невелико; первые, говоря образнымъ языкомъ И. С. Аксакова, желали начать постройку съ фундамента,—съ устройства уѣзда, а затѣмъ уже «вѣнчать зданіе»—созывать земскій соборъ; вторые желали начать съ «вѣнчанія», а затѣмъ уже ремонтировать фундаментъ, но, впрочемъ, не отказывались вести всю постройку и одновременно. Тѣ, кто раздѣлялъ взгляды Каткова, совершенно справедливо ставили ему въ заслугу, что онъ предотвратилъ вступленіе Россіи на путь парламентаризма, разсѣявъ славянофильскія «бредни о земскомъ соборѣ» и доказавъ, что этотъ соборъ съ самоуправляющейся мѣстно землей весьма скоро обратился бы въ самый обыкновенный парламентъ, съ широко поставленнымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ [1]).

Опытъ съ приглашеніемъ свѣдущихъ людей окончился неудачно: предъ Правительствомъ снова предсталъ прежній вопросъ: «какъ быть, что дѣлать, куда итти» [2])?

Мѣры принятыя графомъ Толстымъ по отношенію къ земствамъ. Усиленіе правительственной власти. Реформа 1890 г., и ея значеніе.

Государственный умъ въ Бозѣ почивающаго Монарха не мирился съ уклончивой политикой, съ политикой компромиссовъ; Его Величество рѣшился вступить на вполнѣ опредѣленный третій путь—укрѣпленія Самодержавія путемъ созданія сильной правительственной власти.

30 мая 1882 г. на постъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ былъ назначенъ графъ Д. А. Толстой. О взглядахъ новаго Министра на значеніе земства въ системѣ нашего государственнаго управленія не было двухъ мнѣній [3]); объ этихъ взглядахъ едва ли надо много говорить. По земскому вопросу графъ Толстой раздѣлялъ воззрѣнія М. Н. Каткова, а воззрѣнія этого послѣдняго хорошо извѣстны. «Русское Самодержавіе», писалъ М. Н. Катковъ, «не можетъ и не должно терпѣть никакой неподчиненной

---

[1]) Грингмутъ, „М. Н. Катковъ, какъ государственный дѣятель". „Русскій Вѣстникъ" за 1897 г., VIII, стр. 52 и слѣд.

[2]) Аксаковъ, т. V, стр. 418.

[3]) Кошелевъ, „Что жъ теперь?" августъ 1882 г., Берлинъ (стр. 3), а также изданная въ Берлинѣ брошюра „Черный передѣлъ реформъ Императора Александра II", автора которой можно считать весьма освѣдомленнымъ о тѣхъ взглядахъ, которые въ 1882 г. существовали въ правительственныхъ сферахъ (стр. 35).

ей или не отъ нея исходящей власти въ странѣ, никакого государства въ государствѣ» [1]). «Самоуправленіе стало у насъ грубымъ двусмысліемъ» [2]). «Система устраненія правительства потребовала, чтобы оно отказалось ото всякаго дѣла, признавая себя ни къ чему непригоднымъ. Самая администрація въ ея развѣтвленіяхъ по странѣ объявлена не дѣломъ правительства. Противъ государства выдвинута земля, а подъ землею на практикѣ разумѣются учрежденія 1864 г., именуемыя земствомъ—громоздкій аппаратъ, который въ продолженіе своего 20-лѣтняго существованія далъ хорошо почувствовать настоящей землѣ, т. е. народу, только свою тяжесть и разорительность. Учрежденія эти должны быть разумѣемы какъ частныя общества; но въ то же время имъ предоставлена власть, которая вездѣ признается только за государствомъ,—власть облагать податями населеніе, распоряжаться общественными деньгами, выбирать мировыхъ судей, завѣдывать крестьянскими дѣлами, народными училищами и пр. и пр., съ притязаніемъ оттѣснять отъ всего государственное правительство, притязаніемъ, которое благодаря доктринѣ поддерживается и поощряется высшими государственными учрежденіями. На ряду съ такъ называемыми земскими учрежденіями, и въ томъ же смыслѣ, поставлены городскія думы. Все это называется мѣстнымъ самоуправленіемъ. Правительственная администрація не знаетъ, въ чемъ заключается ея обязанность, и съ каждымъ днемъ теряетъ почву и умываетъ во всемъ руки. Главная пружина всякаго управленія, отвѣтственность, перестала дѣйствовать» [3]) .

Политика, принятая гр. Толстымъ по отношенію къ земствамъ, была весьма тверда и опредѣленна. «Министръ борьбы» неуклонно подавлялъ всѣ конституціонныя поползновенія земствъ, т. е., иначе говоря, всякія попытки этихъ послѣднихъ выйти изъ узкой сферы дѣлъ мѣстныхъ, всякое стремленіе къ объединенію ихъ дѣятельности и всякую агитацію въ пользу подобныхъ попытокъ. Имѣются указанія, что, хотя взгляды Министра Внутреннихъ Дѣлъ не оставляли никакихъ сомнѣній, отдѣльныя земства пробовали ходатайствовать объ установленіи земскихъ съѣздовъ и о разрѣшеніи имъ принять участіе въ обсужденіи законопроектовъ [4]). Всѣ подобныя ходатайства категорически отклонялись; земствамъ и губернаторамъ давались соотвѣтственныя разъясненія относительно ихъ правъ

---

[1]) „Московскія Вѣдомости“ за 1883 г., № 129.

[2]) Ib. за 1884 г., № 12.

[3]) М. Н. Катковъ, Собраніе передов. статей „Московскихъ Вѣдомостей“ 1884 г., стр. 532.

[4]) Такъ, Новгородское земство ходатайствовало въ 1884 г. о разрѣшеніи съѣзда представителей земствъ сѣверныхъ губерній для установленія мѣръ противъ эпидемій, съ правомъ издавать обязательныя правила, и дважды (въ 1885 и 1887 гг.)—о предоставленіи земству права высказаться о проектахъ преобразованій губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. Эти ходатайства земства были отклонены Комитетомъ Министровъ.

и обязанностей, а Полтавскій губернаторъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1884 г. предлагалъ даже, чтобы въ засѣданіяхъ земскихъ собраній присутствовали лица прокурорскаго надзора, на обязанность которыхъ было бы возложено останавливать возбужденіе и обсужденіе вопросовъ, закономъ не разрѣшенныхъ.

Въ отдѣльныхъ случаяхъ, когда среди земствъ проявлялось упорное «сопротивленіе правительственнымъ установленіямъ», для преодолѣнія «сопротивленія» Правительству приходилось прибѣгать къ весьма крутымъ мѣрамъ. Такъ, вслѣдствіе заявленія Новгородскаго губернатора во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1884 г. о систематической оппозиціи Правительству Череповецкаго земства, Высочайше утвержденнымъ 7 іюня 1888 г. положеніемъ Комитета Министровъ предоставлено было Министру Внутреннихъ Дѣлъ на три года возложить на правительственную комиссію обязанности и полномочія, входящія въ кругъ вѣдомства уѣздной земской управы и представительства мѣстнаго земства въ уѣздныхъ учрежденіяхъ [1]).

Принятыми графомъ Толстымъ мѣрами открытая агитація среди земствъ весьма скоро была прекращена, но скрытое броженіе продолжало существовать. Совершенно ясныя указанія о немъ имѣются во всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, въ отчетѣ за 1887 г. Вятскій губернаторъ заявлялъ, что вслѣдствіе крайне вреднаго направленія партіи земскихъ либераловъ въ дѣлѣ народнаго образованія, составляется разрядъ людей, изъ котораго легко вербуется контингентъ для враждебныхъ Правительству дѣйствій, и что, въ частности, личный составъ статистическаго отдѣленія при губернской земской управѣ не можетъ пользоваться довѣріемъ. Противъ такихъ заявленій губернатора послѣдовали Высочайшія отмѣтки: «Печально». «Почти вездѣ то же самое».

Мѣрами репрессіи, несомнѣнно, подавлялись проявленія политической тенденціи земствъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ подавлялась всякая самодѣятельность, уничтожался всякій интересъ къ земскому дѣлу. Передовые земцы либо охладѣваютъ къ земской дѣятельности, либо совершенно отъ нея устраняются; мѣсто ихъ часто заступаютъ лица, преслѣдующія уже не интересы земскаго дѣла, а свои личные виды. Губернаторы большинства губерній продолжаютъ настойчиво указывать на общій полнѣйшій упадокъ земскихъ учрежденій, на неудовлетворительное ихъ состояніе; такія заявленія вызываютъ Высочайшія отмѣтки: «Это не ново», «Меня не удивляетъ» [2]). Нужно замѣтить при этомъ, что объясненія начальниковъ

---

[1]) „Члены управы были сосланы административно на 5 лѣтъ въ Архангельскую губернію". („Самоуправленіе", 1889 г., № 3, стр. 14).

[2]) См. отчетъ Смоленскаго губернатора за 1885 г., записку Саратовскаго губернатора о первомъ обозрѣніи губерніи, внесенную въ Комитетъ Министровъ въ 1888 г. и др.

отдѣльныхъ губерній весьма краснорѣчиво рисуютъ дѣйствительное положеніе дѣла. Губернаторы заявляютъ, что холодное отношеніе земскихъ дѣятелей къ своимъ задачамъ объясняется ожиданіемъ реформъ, что распорядителями земскаго дѣла являются волостные писаря и даже сидѣльцы питейныхъ заведеній, попадающіе на мѣста предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ путемъ происковъ и интригъ, что въ сферѣ земской дѣятельности обнаруживаются хищенія, подкупы и попустительство [1]) и т. п.

Графъ Толстой понималъ, что мѣрами репрессіи можно лишь временно подавить, но нельзя совершенно уничтожить общую, нежелательную для Правительства тенденцію земства, что, равнымъ образомъ, одними предписаніями и внушеніями, замѣчаніями и поставленіями на видъ, нельзя оживить дѣло, возбудить къ нему интересъ, и что корень печальнаго положенія земства лежитъ въ ненормальныхъ его отношеніяхъ къ Правительству, а основная причина этихъ послѣднихъ въ Положеніи 1864 г.,— въ самостоятельности земскихъ учрежденій, въ ихъ выборномъ всесословномъ началѣ. Прямымъ отсюда выводомъ былъ пересмотръ Положенія 1864 г., а результатомъ пересмотра явилось Положеніе 1890 г. Но прежде чѣмъ говорить объ этомъ послѣднемъ Положеніи, для правильнаго пониманія его дѣйствительнаго значенія въ исторіи нашихъ земскихъ учрежденій необходимо замѣтить, что его иниціатору не пришлось довершить начатаго имъ дѣла. Смерть унесла въ могилу графа Толстого прежде, чѣмъ проектъ намѣченной имъ реформы былъ заслушанъ въ Государственномъ Совѣтѣ, гдѣ онъ подвергся существеннымъ измѣненіямъ. Поэтому для уясненія основной мысли покойнаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ и для уразумѣнія тѣхъ началъ, которыя положены были имъ въ основаніе Положенія 1890 г., надо обратиться къ его первоначальному проекту.

Въ проектѣ этомъ [2]) бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ соображенія свои (какъ бы въ прямое опроверженіе основной посылки записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ) начиналъ прямо съ заявленія, что «*Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 г. внесло въ наше законодательство два новыя начала:* исключительно выборное, на безсословномъ представительствѣ основанное, устройство мѣстныхъ по хозяйственнымъ дѣламъ установленій и полную обособленность ихъ отъ правительственныхъ органовъ управленія». Эти начала «не имѣютъ оправданій въ нашемъ историческомъ прошломъ» (стр. 6)..... «все мѣстное управленіе оказывается какъ бы раздвоеннымъ: рядомъ съ сферою дѣйствія прави-

---

[1]) См. Всеподданнѣйшіе отчеты Костромскаго, Черниговскаго и Тульскаго губернаторовъ за 1887 г.

[2]) Представленіе въ Госуд. Совѣтъ отъ 8 января 1888 г., № 34.

тельственныхъ лицъ и властей существуетъ особый кругъ дѣлъ, въ которомъ всецѣло господствуютъ земскія власти. Граница между тою и другою областью дѣятельности рѣзко проведена самимъ закономъ и на практикѣ ревниво охраняется съ обѣихъ сторонъ отъ всякихъ нарушеній. Она поставлена подъ верховную защиту Правительствующаго Сената, который по Положенію 1 января 1864 г. облеченъ полномочіями судьи и посредника между Правительствомъ и земствомъ, въ случаяхъ взаимныхъ между ними пререканій, и призванъ къ огражденію компетенціи и правъ, предоставленныхъ мѣстнымъ административнымъ и общественнымъ учрежденіямъ, отъ взаимныхъ посягательствъ» (стр. 11). «Въ отношеніи политическомъ», говорилось далѣе въ проектѣ (стр. 11—12), «упомянутое начало, столь наглядно выразившееся какъ въ первоначальныхъ законоположеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и въ послѣдующей практикѣ высшихъ государственныхъ установленій по земскимъ дѣламъ, не могло не отразиться на общемъ направленіи лицъ, посвятившихъ себя земской дѣятельности, равно какъ и на отношеніяхъ къ нимъ представителей Правительства въ составѣ мѣстной администраціи..... въ тѣхъ и другихъ воспитывается тотъ духъ взаимнаго недовѣрія и противодѣйствія, который не допускаетъ возможности плодотворной совмѣстной дѣятельности администраціи и земства, и который, съ первыхъ же лѣтъ по введеніи земскихъ учрежденій, сталъ обнаруживаться почти повсемѣстно, систематическою съ ихъ стороны оппозиціею Правительству. Эта оппозиція, въ прежнее время» (а нынѣ вновь въ запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ) «приписывалась тому обстоятельству, что преобладающее на земскія дѣла вліяніе оказывалось нерѣдко въ рукахъ лицъ политически неблагонадежныхъ. Между тѣмъ подобные случаи хотя и встрѣчались на практикѣ, но лишь въ видѣ исключеній, и объяснять ими указанное общее направленіе земской дѣятельности едва ли возможно. Направленіе это тѣмъ болѣе достойно вниманія, что земскія учрежденія введены только въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ, преданность населенія коихъ государственнымъ традиціямъ не можетъ подлежать сомнѣнію, а также въ тѣхъ южныхъ и восточныхъ окраинахъ Имперіи, въ которыхъ никогда не проявлялись серьезныя сепаратическія стремленія. Если же и въ этихъ мѣстностяхъ, составляющихъ ядро государства и самый надежный оплотъ государственныхъ началъ, оппозиція Правительству свила себѣ прочное гнѣздо въ земствѣ, то причину сего прискорбнаго факта слѣдуетъ искать въ томъ, что само законодательство создало почву для такой какъ бы оффиціальной оппозиціи, а административная практика способствовала ея постоянному развитію».

Находя такое положеніе дѣла и раздвоеніе властей явленіемъ ненормальнымъ и вреднымъ, указывая на недостатки земской дѣятельности и на отсутствіе у губернаторовъ какой-либо активной власти для устра-

нения этихъ недостатковъ, графъ Толстой признавалъ существенно необходимымъ «приступить къ такой реформѣ, которая пресѣкла бы зло въ самомъ корнѣ и устранила бы указанную выше основную причину современнаго земскаго неустройства. Надлежитъ отрѣшиться отъ установившагося, въ началѣ шестидесятыхъ годовъ, ложнаго воззрѣнія, что земство и земскія нужды составляютъ нѣчто особое отъ государства и его потребностей, и что земскія дѣла подлежатъ исключительному вѣдѣнію самостоятельныхъ органовъ земскаго самоуправленія. Слѣдуетъ возвратиться къ прежнему, до того времени господствовавшему взгляду на земство и признать, что земское дѣло есть дѣло государственное, въ которомъ рѣшающій голосъ принадлежитъ Правительству, и что земскія учрежденія должны быть учрежденіями государственными, существующими и дѣйствующими на почвѣ государственнаго права» (стр. 18). «Дѣло государственное», говорилось далѣе въ проектѣ, «можетъ быть поручаемо лишь государственнымъ установленіямъ, отъ Правительства зависящимъ. Между тѣмъ, какія бы мѣры ни были приняты по отношенію къ выборнымъ земскимъ управамъ, онѣ всегда оставались бы учрежденіями частными, а не правительственными, и руководились бы въ своей дѣятельности исключительно волею земскихъ собраній. Такимъ образомъ, въ случаѣ сохраненія выборнаго начала относительно замѣщенія должностей въ составѣ исполнительныхъ земскихъ органовъ, главная цѣль предпринимаемаго преобразованія—введеніе земскихъ учрежденій въ общую систему государственнаго управленія—осталась бы недостигнутою, а съ тѣмъ вмѣстѣ не могло бы быть осуществлено и подчиненіе означенныхъ органовъ непосредственному надзору и руководству Правительства, ибо установленіе такого надзора за учрежденіями выборными составляетъ неразрѣшенную на практикѣ задачу» (стр. 37).

Изъ всѣхъ этихъ разсужденій слѣдовалъ, въ сущности, одинъ только выводъ—полное упраздненіе земскихъ учрежденій и замѣна ихъ органами правительственными, но графъ Толстой поступилъ иначе: въ проектѣ развивалась государственная теорія самоуправленія,—довѣренныя земству дѣла признаны дѣлами государственнаго управленія, въ дальнѣйшихъ же практическихъ выводахъ проекта теорія эта получала довольно своеобразное примѣненіе. Въ наукѣ общепризнано, что государственная теорія должна пониматься не въ томъ смыслѣ, будто самоуправленіе должно сдѣлаться подчиненнымъ органомъ администраціи, а въ томъ, что выборное, всесословное, самостоятельное и отвѣтственное лишь по закону, управленіе это по отношенію къ населенію должно являться дѣйствительною властью со всѣми ея правами и преимуществами.—Графъ Толстой поступилъ какъ-разъ наоборотъ. По проекту его предполагалось, не предоставляя земскимъ учрежденіямъ никакой власти по отношенію къ населенію, поставить ихъ въ сферѣ ихъ дѣятельности въ полное подчиненіе

администраціи [1]), замѣнить земскія управы присутствіями изъ лицъ, назначаемыхъ правительственною властью, и преобразовать земское представительство на сословномъ началѣ, придавъ притомъ ему характеръ повинности.

Можно, конечно, оспаривать правильность теоретическихъ воззрѣній графа Толстого, можно не соглашаться съ практическими его выводами изъ созданной имъ теоріи, но нельзя не признать, что намѣченная имъ цѣль преобразованія земскаго управленія — «отмѣнить допущенную Положеніемъ 1 января 1864 г. самостоятельность земскихъ учрежденій» — была поставлена совершенно ясно и точно. При осуществленіи его проекта въ первоначальномъ видѣ, всесословное земство обратилось бы въ со-

---

[1]) По первоначальному проекту гр. Толстого предполагалось совершенное уничтоженіе исполнительныхъ земскихъ органовъ. Взамѣнъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ, учреждались губернскія и уѣздныя земскія присутствія, состоящія въ прямомъ и непосредственномъ подчиненіи губернатору и пополняемыя въ своемъ составѣ по назначенію правительства. Засимъ, губернскія и уѣздныя земскія собранія хотя и сохранялись, но низводились до значенія исключительно совѣщательныхъ учрежденій: всѣ постановленія земскихъ собраній должны были подлежать утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ или Губернатора, смотря по важности дѣла, а до утвержденія не могли быть приводимы въ исполненіе. При утвержденіи постановленій земскихъ собраній представители административной власти не должны были ограничиваться разсмотрѣніемъ сихъ постановленій со стороны лишь формальнаго ихъ соотвѣтствія съ закономъ, но должны входить въ обсужденіе существа дѣла, оцѣнивать цѣлесообразность и правильность предположенныхъ собраніемъ мѣръ съ точки зрѣнія какъ государственныхъ, такъ и мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Губернатору предоставлялось также право иниціативы по дѣламъ земства. Въ случаѣ несогласія губернатора съ постановленіемъ уѣзднаго земскаго собранія, дѣло предполагалось передавать на обсужденіе губернскаго; въ случаѣ несогласія губернатора съ губернскимъ собраніемъ, дѣло вновь должно было подлежать обсужденію того же собранія, если оно еще не закрыто, а по закрытіи или при несогласіи губернатора со вторичнымъ постановленіемъ губернскаго собранія, все дѣло должно было предоставляться Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который и разрѣшалъ оное окончательно. Полномочія Министра ограничивались, по проекту, единственно случаями возвышенія смѣты вопреки желанію земскаго собранія: на такое возвышеніе Министръ Внутреннихъ Дѣлъ долженъ былъ испрашивать, чрезъ Комитетъ Министровъ, Высочайшее соизволеніе. Но особенно характеренъ былъ взглядъ графа Д. А. Толстого на вопросъ, — вправѣ ли земство обжаловать дѣйствія органовъ правительства. Исходя изъ мысли, что всѣ распоряженія по дѣламъ мѣстнаго благоустройства должны исходить отъ правительства въ совокупности съ земствомъ, графъ Толстой находилъ, что „посреднику или судьѣ, хотя бы облеченному высокими полномочіями Правительствующаго Сената, пѣтъ мѣста во время внутренняго хода этой работы. Вмѣшательство его возможно и законно лишь тогда, когда работа сія окончена и выразилась въ мѣропріятіяхъ, нарушающихъ частные интересы и права, если притомъ потерпѣвшія ущербъ лица не нашли защиты у тѣхъ органовъ власти, на которыя возложенъ надзоръ за дѣятельностью администраціи и земскихъ учрежденій". По симъ соображеніямъ, изъ проекта были устранены всякія правила о порядкѣ разрѣшенія пререканій между общими административными и земскими установленіями (Объяснительная записка, стр. 45).

словное, выборное начало сведено было бы къ нулю, а земскія управы превращались въ чисто бюрократическія, находящіяся въ полномъ распоряженіи и подчиненіи губернатора, учрежденія, при которыхъ состояли бы сословныя, чисто совѣщательныя и не имѣющія никакого значенія собранія. Такимъ образомъ, едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что первоначальный проектъ графа Толстого былъ, въ сущности, проектомъ объ упраздненіи всесословнаго самоуправленія.

Какъ указано выше, графу Толстому не пришлось самому довершить свое начинаніе. Въ дальнѣйшемъ ходѣ оно подверглось существеннымъ измѣненіямъ, и можно думать, что измѣненія эти во многомъ объясняются неопредѣленною, неотчетливою постановкою вопроса, какая дана была въ проектѣ. При иной, опредѣленной постановкѣ, вопросъ получилъ бы и опредѣленное разрѣшеніе: либо земскимъ учрежденіямъ была бы дана дѣйствительно правильная организація, либо, если не всѣ, то имѣющія государственное значеніе функціи ихъ были бы переданы органамъ Правительства, которые пришлось бы тоже обновить и передѣлать. Но въ данномъ случаѣ, составляя свой проектъ, и графъ Толстой не отступилъ отъ привычной политики Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ. Свою мысль упразднить, въ сущности, земство онъ не выразилъ въ проектѣ прямо; подъ видомъ правильнаго развитія началъ самоуправленія, онъ желалъ оставить внѣшнюю форму послѣдняго, но лишивъ ее всякаго внутренняго содержанія. Конечно, такая постановка вопроса вызвала, да и не могла не вызвать, рядъ самыхъ основательныхъ возраженій со стороны другихъ вѣдомствъ и въ средѣ Государственнаго Совѣта, ибо мотивы записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ которой развивалась государственная теорія самоуправленія, никакъ не сходились съ ея заключеніемъ, гдѣ проектировалось уничтоженіе самоуправленія и замѣна его учрежденіями бюрократическими.

Изъ послѣдовавшихъ возраженій самаго глубокаго вниманія заслуживаетъ отзывъ бывшаго Государственнаго Контролера. Опытный государственный дѣятель въ слѣдующихъ словахъ замѣчательно мѣтко характеризовалъ слабую сторону проектированной реформы земскихъ учрежденій: «Если нынѣшняя компетенція земскихъ учрежденій не можетъ возбудить къ себѣ въ населеніи достаточно интереса, чтобы привлечь къ земскому дѣлу лучшихъ людей мѣстности, то можно ли надѣяться, чтобы такіе люди стали охотно посвящать ему свои труды въ приготовленной для нихъ новой ограниченной роли? Можно, конечно, путемъ штрафовъ и взысканій заставить пріѣзжать на выборы и засѣданія, класть шары и подписывать журналы, но невозможно заставить относиться къ дѣлу съ любовью, дѣйствовать и рѣшать разумно и добросовѣстно. Земскія собранія, попрежнему собираясь ежегодно и засѣдая въ теченіе извѣстнаго срока, но лишенныя иниціативы и власти, лишенныя вліянія на составъ испол-

нительныхъ земскихъ учрежденій, считая себя свободными отъ дѣйствительной отвѣтственности за ходъ земскаго дѣла, съ трудомъ избѣгнуть двухъ крайностей: или сдѣлаться лишь исполнителями мертвой формы, совершенно ненужнымъ звеномъ въ управленіи, или стать центромъ безплодной критики и праздной агитаціи противъ губернскаго начальства и Правительства»... «Вполнѣ вѣрно, что дѣло земскаго хозяйства не слѣдуетъ обособлять отъ государственныхъ дѣлъ, что Правительство не можетъ вполнѣ устранить себя отъ попеченія о мѣстномъ благоустройствѣ, и что лучшихъ результатовъ въ этой сферѣ можно ожидать отъ совмѣстной дѣятельности правительственныхъ органовъ съ представителями мѣстнаго населенія. Но цѣлесообразное примѣненіе этой мысли къ законодательству, т. е. образованіе системы учрежденій, правильно осуществляющихъ связь интересовъ государственныхъ и мѣстныхъ, есть задача, которую, по моему мнѣнію, нельзя уложить въ рамки Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, *сложившагося подъ вліяніемъ совершенно другихъ мыслей.* Она требуетъ соображеній всей совокупности дѣлъ мѣстнаго благоустройства и хозяйства, распредѣленныхъ между разными установленіями, и можетъ найти вѣрное выраженіе не въ передѣланномъ Положеніи 1864 г., а лишь въ законоположеніи болѣе общаго характера, установляющемъ организацію и порядокъ мѣстнаго управленія губерній и уѣздовъ» [1]).

Въ результатѣ предъявленныхъ возраженій и сдѣланныхъ по нимъ уступокъ явилось Положеніе 1890 г., которое оказалось поэтому новой полумѣрой въ исторіи земскихъ учрежденій. Оно не упразднило земства, но обезличило и обезцвѣтило его; не уничтожило всесословнаго начала, но придало сословную окраску; оставило выборныя управы, но службу въ нихъ признало службою государственною; не сдѣлало изъ земскихъ учрежденій дѣйствительныхъ органовъ власти и не ввело ихъ въ общій строй правительственныхъ установленій [2]), но увеличило надъ ними опеку гу-

[1]) Отзывъ Государственнаго Контролера отъ 30 іюля 1888 г., № 2578, стр. 7, 9. Приведенная, въ высшей степени правильная, мысль этого отзыва не утратила своего значенія и по отношенію къ дѣйствующему Положенію 1890 г. Высказанныя въ отзывѣ опасенія, какъ будетъ указано ниже, во многомъ оправдались въ практическомъ примѣненіи этого Положенія. Тѣмъ большее должно быть основаніе принять указанный отзывъ къ руководству въ дѣлѣ проектируемой нынѣ земской реформы на окраинахъ, такъ какъ, по предположенію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, земскія учрежденія не будутъ имѣть здѣсь собственныхъ исполнительныхъ органовъ, т.-е., иначе говоря, для нихъ вновь проектировала, съ усиленными даже недостатками, та совершенно нецѣлесообразная организація, отъ которой при проведеніи реформы 1890 г. вслѣдствіе предъявленныхъ ст.-секр. Сольскимъ и другими Министрами и Главноуправляющими возраженій, отказалось само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

[2]) Земскія управы уже потому не могутъ считаться включенными въ составъ правительственныхъ органовъ, что имъ, попрежнему, не принадлежитъ никакой власти надъ населеніемъ, на что указываетъ теперь и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ своемъ проектѣ продовольственнаго устава.

бернаторовъ; оставило попрежнему за земскими собраніями самостоятельное разрѣшеніе большей части предоставленныхъ ихъ вѣдѣнію дѣлъ, не уполномочивъ правительственныя установленія измѣнять постановленія земскихъ собраній, но усилило право губернаторскаго протеста,—лишь отрицательное право запрещать и останавливать.

Несмотря на важныя съ перваго взгляда измѣненія прежняго Положенія, несмотря на явное стремленіе новаго, нынѣ дѣйствующаго Положенія усилить вліяніе Правительства на земскія дѣла, отношенія между правительственными органами и земскими собраніями и нынѣ остаются на почвѣ прежней противоположности земства Правительству; это все тѣ же отношенія какъ бы двухъ спорящихъ сторонъ, взаимныя пререканія между которыми по поводу нарушенныхъ правъ разбираются смѣшанною коллегіею (Губернскимъ по земскимъ дѣламъ Присутствіемъ) и Правительствующимъ Сенатомъ, т. е. тѣми же установленіями, посредничество которыхъ графъ Толстой въ своемъ проектѣ рѣшительно отвергалъ въ видахъ устраненія двоевластія (стр. 17 и 45). Записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ утверждаетъ, будто теперь, послѣ реформы 1890 г., земскія учрежденія должны быть признаны введенными безповоротно въ систему мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, такъ что въ настоящую минуту исчезаютъ всякія основанія къ признанію этихъ учрежденій чѣмъ-то обособленнымъ отъ органовъ правительственной власти (стр. 46—47). Но это завѣреніе не отвѣчаетъ дѣйствительности. Составители записки, вѣроятно, не дали себѣ труда сопоставить соотвѣтственныя постановленія обоихъ Положеній — 1864 и 1890 г.г. Между тѣмъ сравненіе постановленій новаго и стараго Положеній ясно показало бы, что одно изъ существенныхъ измѣненій въ отношеніяхъ Правительства къ земству заключается, главнымъ образомъ, въ усиленіи права губернаторскаго протеста, но въ этомъ правѣ едва ли можно видѣть единеніе Правительства съ земствомъ. Наоборотъ, усиленіе этого именно права лучше всего и доказываетъ, что земскія учрежденія вовсе не введены въ систему мѣстныхъ правительственныхъ органовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; протестовать можно только противъ постановленія органа самостоятельнаго, органу же подчиненному всякій начальникъ даетъ предписанія и приказанія.

Мало того, введеніе земскихъ учрежденій въ систему мѣстныхъ правительственныхъ органовъ не подтверждается даже текстомъ отдѣльныхъ статей дѣйствующаго закона. Такъ, напр., ст. 62 Положенія 1890 г. прямо, въ своемъ текстѣ, противопоставляетъ земскія учрежденія *Правительству* и губернскому *начальству*.

Не внеся никакихъ коренныхъ измѣненій въ отношенія земствъ къ органамъ правительства, законъ 1890 г. не внесъ никакихъ существенныхъ перемѣнъ и въ самую организацію земскихъ учрежденій. Попрежнему учрежденія эти остаются зданіемъ и безъ крыши и безъ фунда-

мента, попрежнему у нихъ нѣтъ тѣсной связи ни съ центральнымъ управленіемъ, ни съ своими мѣстностями. Записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, правда, утверждаетъ, будто Положеніе 1890 года установило связь земскихъ учрежденій съ мѣстностью путемъ децентрализаціи земскаго управленія; но, въ дѣйствительности, громкому названію «децентрализаціи» едва ли можетъ соотвѣтствовать, указываемое въ запискѣ, предоставленное земскимъ учрежденіямъ по новому положенію право избирать въ помощь управѣ неограниченное число лицъ для наблюденія за исполненіемъ обязательныхъ постановленій земскихъ собраній и для привлеченія виновныхъ въ нарушеніи ихъ къ суду. Созданіемъ должностей подобныхъ прокуроровъ отъ земства не создается еще связи послѣдняго съ мѣстностью; эта связь можетъ быть установлена только созданіемъ мелкой ячейки самоуправленія, о которой неуклонно ходатайствовали земства, но о которой въ Положеніи 1890 года нѣтъ и помину. Съ главной массой населенія губерніи, съ крестьянствомъ, земство совершенно разобщено; между ними закономъ 1889 г. поставлена власть земскихъ начальниковъ, которыхъ записка Министра, хотя и зачислила въ органы самоуправленія, но которые въ дѣйствительности ничего общаго съ земствомъ, кромѣ своего названія, не имѣютъ.

Всѣ эти соображенія приводятъ къ безспорному заключенію, что Положеніе 12 іюля 1890 г. было, въ намѣреніи его составителя, шагомъ по пути къ упраздненію земскихъ учрежденій, но никакъ не кореннымъ преобразованіемъ земскаго самоуправленія. Можно признавать, что законъ 1890 года внесъ нѣкоторое улучшеніе въ организацію земствъ, можно держаться и противоположнаго мнѣнія; но разсматривать Положенія 1890 и 1864 г.г. какъ результаты примѣненія двухъ діаметрально различныхъ принциповъ никоимъ образомъ нельзя. Подробности, детали организаціи неодинаковы, но схема ихъ та же самая, и въ нашей научной литературѣ справедливо было замѣчено, что съ изданіемъ Положенія 1890 г. въ нашемъ провинціальномъ управленіи осталось прежнее раздвоеніе, съ иной только окраской [1]).

Выводъ вполнѣ подтверждается и практическимъ примѣненіемъ новаго Положенія. Хотя записка Министра и утверждаетъ, что всѣ указываемые мною недостатки въ дѣятельности земскихъ учрежденій объясняются лишь несовершенствами Положенія 1864 г., но это утвержденіе нуждается въ ближайшемъ разсмотрѣніи. Необходимо выяснить, въ какой мѣрѣ, дѣйствительно, Положеніе 1890 г. устранило эти недостатки, достигло ли оно дружной работы земствъ съ органами Правительства, уничтожило ли взаимное недовѣріе, объединило ли оно земскую дѣятельность, оживило ли ее, измѣнило ли, наконецъ, политическую тенденцію этой дѣятельности?

[1]) Коркуновъ, Русское Госуд. Право, т. II, стр. 395 (изд. 1897 г.).

Къ сожалѣнію, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, располагающее, казалось бы, всѣми данными о ходѣ земскаго и городского хозяйствъ, не привело ни одного факта, который доказывалъ бы то «упорядочніе земскаго дѣла», которое, по его мнѣнію, достигнуто Положеніемъ 1890 года. Поэтому сравненіе между дѣятельностью прежнихъ и новыхъ, преобразованныхъ въ истекающемъ десятилѣтіи, органовъ мѣстнаго самоуправленія приходится проводить на основаніи данныхъ, имѣющихся въ распоряженіи финансоваго вѣдомства. Эти данныя, хотя далеко неполныя, но тѣмъ не менѣе весьма важныя, основанныя, главнымъ образомъ, на заявленіяхъ самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, рисуютъ настоящее положеніе обновленныхъ земскихъ учрежденій совсѣмъ въ иномъ видѣ, чѣмъ представляетъ его записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Положеніе 1890 г. не объединило земской дѣятельности и не сдѣлало изъ земствъ послушнаго орудія государственной власти.

Прежде всего необходимо сказать, что никакого объединенія въ разрозненную дѣятельность земскихъ учрежденій законъ 1890 г. не внесъ. Случайное преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ тѣхъ или другихъ интересовъ, тѣхъ или иныхъ взглядовъ, иногда вліяніе отдѣльныхъ, отдавшихся той или иной идеѣ личностей, словомъ, всѣ тѣ недостатки разрозненной дѣятельности земствъ, о которыхъ такъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ сама записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 50—53), приписывая ихъ несовершенству Положенія 1864 г., въ полной неприкосновенности сохранились по сей день.

Во всеподданнѣйшей запискѣ, которую Министръ Внутреннихъ Дѣлъ имѣлъ счастіе 5 марта 1897 г. повергать на Высочайшее Его Императорскаго Величества благовоззрѣніе, онъ указывалъ на необходимость постоянства и повсемѣстнаго единообразія въ мѣропріятіяхъ по народному образованію и затѣмъ свидѣтельствовалъ предъ Монархомъ, что именно эта сторона дѣятельности земства «страдаетъ отсутствіемъ надлежащей систематичности». По словамъ означенной записки Министра, дѣятельность земства стоитъ въ непосредственной зависимости отъ имѣющихся въ его распоряженіи средствъ, отъ количества потребностей, удовлетвореніе которыхъ, по мѣстнымъ условіямъ, представляется настоятельнымъ, наконецъ, даже отъ состава земскихъ собраній и исполнительныхъ органовъ; всѣ эти обстоятельства носятъ случайный характеръ. между тѣмъ ихъ совокупность обусловливаетъ ту часть бюджета, которую земство можетъ или желаетъ удѣлить на дѣло образованія.

Совершенно аналогичныя приведенному указанія на невозможность

для Правительства регулировать дѣятельность земствъ имѣются и въ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, въ отчетѣ за 1895 годъ Московскій губернаторъ свидѣтельствовалъ о невозможности констатировать желательное объединеніе въ дѣлѣ народнаго образованія. Въ отчетѣ за тотъ же годъ Черниговскій губернаторъ заявлялъ, что лучшія стремленія представителей духовно-училищнаго вѣдомства къ упорядоченію школьнаго дѣла встрѣчаются иногда лицомъ къ лицу съ нѣкоторыми земскими интересами, и что неправильное пониманіе этихъ интересовъ представителями земства ставитъ преграду нормальному ходу дѣла. Такое весьма опредѣленное заявленіе губернатора, повидимому, не звучитъ диссонансомъ въ общемъ хорѣ губернаторскихъ отчетовъ, ибо противъ него послѣдовала Высочайшая отмѣтка: «Это наболѣвшій вопросъ».

Далѣе, несмотря на сравнительно краткій опытъ примѣненія Положенія 1890 г., имѣется рядъ фактовъ, которые весьма наглядно доказываютъ, что всѣ попытки Министерства Внутреннихъ Дѣлъ объединить дѣятельность земствъ предписаніями центральной власти оказываются довольно безплодными. Земства попрежнему съ недовѣріемъ относятся къ бюрократическому центру, а своей молчаливой, но дружной оппозиціей заставляютъ иногда само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ отступать съ довольно твердо занятыхъ имъ позицій. Наглядньмъ и убѣдительнымъ тому доказательствомъ можетъ служить, напр., исторія лѣчебнаго устава 10 іюня 1893 г. Въ началѣ текущаго десятилѣтія названное вѣдомство, послѣ подробной разработки, внесло на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта проектъ новаго устава лѣчебныхъ заведеній гражданскаго вѣдомства, который былъ весь построенъ на началахъ подробной регламентаціи всѣхъ сторонъ врачебнаго дѣла и сосредоточенія его въ вѣдѣніи медицинскаго персонала. 10 іюня 1893 года уставъ этотъ былъ утвержденъ Высочайшею властью, но къ введенію его въ дѣйствіе встрѣтились неожиданно для Министерства рѣшительныя затрудненія со стороны земскихъ учрежденій. Невозможность практическаго его осуществленія (какъ указано было въ журналѣ Комиссіи, образованной для его пересмотра) обусловливалась не какими-либо теоретическими недостатками, ни даже практическими его неудобствами, но исключительно тѣмъ обстоятельствомъ, что требованія его были несогласны съ установившеюся земскою практикою. Отстаивая то, что уже сдѣлано земствомъ, или то, что еще предполагается имъ сдѣлать, отстаивая свою самостоятельность въ дѣлѣ завѣдыванія лѣчебными заведеніями, земскія учрежденія дали дружный отпоръ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, которое и отступило. Пришлось пріостановить введеніе уже готоваго устава въ дѣйствіе, отложить его въ сторону для Полнаго Собранія Законовъ и выработать новый проектъ, построенный по отзыву Медицинскаго Совѣта, на началахъ совершенно противоположныхъ (т. е. болѣе угодныхъ земствамъ).

Столь же поучительна исторія двухъ другихъ узаконеній послѣдняго времени—о дорожныхъ капиталахъ и объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами,—узаконеній, которыя записка Министра также относитъ къ числу мѣропріятій, «принятыхъ за послѣднее время въ цѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія» (стр. 56 и слѣд.).

Законъ 1 іюня 1895 г., объ освобожденіи земскихъ сборовъ отъ нѣкоторыхъ обязательныхъ расходовъ и объ обращеніи освободившихся въ земскомъ бюджетѣ суммъ на образованіе спеціальныхъ дорожныхъ капиталовъ, казалось бы, заслуживалъ самаго благосклоннаго отношенія со стороны земскихъ учрежденій: для нихъ законъ открывалъ возможность, безъ затраты новыхъ средствъ, привести въ порядокъ столь важную отрасль мѣстнаго благоустройства, какъ дорожное дѣло. Законъ этотъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, вовсе не пытался даже регламентировать дѣятельность земства, содержа въ себѣ одно лишь требованіе, чтобы суммы, освободившіяся у земства вслѣдствіе перенесенія на казну нѣкоторыхъ расходовъ, ранѣе покрывавшихся земствомъ, обращались исключительно на дорожную часть. Но это общее указаніе закона на цѣль и направленіе земской дѣятельности оказалось, по удостовѣренію самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, несоотвѣтствующимъ желаніямъ земскихъ учрежденій. Уже 24 декабря 1896 г. (№ 11838) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ сообщалъ Министерству Финансовъ о необходимости устраненія нѣкоторыхъ оказавшихся на практикѣ недостатковъ дѣятельности земскихъ учрежденій по образованію и расходованію дорожныхъ капиталовъ. Указывалось, именно, во-первыхъ, на стремленіе земствъ ходатайствовать объ обращеніи этихъ капиталовъ на иныя, кромѣ дорожной, потребности земской жизни, и во-вторыхъ, на то, что во многихъ мѣстностяхъ на счетъ означенныхъ суммъ отнесены общіе недоборы по земскимъ смѣтамъ, вслѣдствіе чего образовались значительные долги уѣздныхъ земствъ губернскому по счету дорожнаго капитала. Преподанное, вслѣдствіе сего, черезъ губернаторовъ разъясненіе земскимъ учрежденіямъ о несоотвѣтствіи ихъ образа дѣйствій съ видами правительства оказалось безполезнымъ, ибо уже въ мартѣ 1897 г. (№ 1800) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ писалъ, что, «если земства не относятъ недоборы по смѣтамъ въ полномъ составѣ на суммы, предназначенныя на улучшеніе путей сообщенія, то, во всякомъ случаѣ, допускаютъ образованіе такихъ недоимокъ, которыя при дальнѣйшемъ накопленіи могутъ окончательно парализовать всѣ начинанія правительства по упорядоченію дорожнаго дѣла». Указавъ затѣмъ, что образованіе недоборовъ по дорожному капиталу «не стоитъ даже въ связи съ общею платежною способностью населенія», и что «продолженіе такого порядка не можетъ быть терпимо», Министръ высказался за обязательное отчисленіе, чрезъ кассы финансоваго вѣдомства, въ дорожные капиталы

соотвѣтственной по размѣру части общаго поступленія земскихъ сборовъ. Въ виду высказаннаго Министромъ предположенія, что земскія учрежденія добровольно подчинятся такому способу пополненія дорожныхъ капиталовъ (отзывъ 21 января 1898 г. № 104), способъ былъ установленъ первоначально въ административномъ порядкѣ. Но такъ какъ предположеніе не оправдалось, то Министръ вынужденъ былъ войти въ Государственный Совѣтъ съ соотвѣтственнымъ представленіемъ, результатомъ коего явился законъ 2 іюня 1898 г., которымъ предоставлены были Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ особыя полномочія. Такимъ образомъ, если практическое исполненіе закона, пытавшагося дать лишь самое общее указаніе на существо земской дѣятельности, и достигнуто въ данномъ дѣлѣ, то помимо и даже вопреки желанію земскихъ учрежденій.

Къ подобному же заключенію приводитъ и исторія примѣненія закона 8 іюня 1893 г. объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, для обложенія ихъ земскими сборами. Практическаго вліянія на ходъ земскаго хозяйства этотъ законъ не имѣлъ и не могъ имѣть; впредь до окончанія оцѣночныхъ работъ, земское обложеніе остается на существующихъ основаніяхъ, установленныхъ временными правилами 1864 г., а производимыя оцѣночныя работы имѣютъ цѣлью лишь доставить матеріалъ для болѣе точнаго опредѣленія началъ земскаго обложенія въ будущемъ. Тѣмъ не менѣе, общая цѣль названнаго закона—поставить дѣло обложенія внѣ полнаго усмотрѣнія земства—ясна. Усматривая въ законѣ такое направленіе, предвидя въ будущемъ необходимость разстаться съ существующими порядками, многія изъ земскихъ учрежденій отнеслись къ нему несочувственно. Къ такому заключенію приводятъ какъ донесенія по сему предмету управляющихъ казенными палатами Министерству Финансовъ, такъ и ходатайства и заявленія, непосредственно исходящія отъ земскихъ учрежденій. Оцѣнка еще не произведена, а уже возбуждаются ходатайства о пересмотрѣ оцѣночныхъ правилъ, приводящихъ будто бы къ неуравнительности обложенія. Подъ предлогомъ неясности нѣкоторыхъ постановленій закона и правилъ инструкціи, задерживаются работы и по тѣмъ отдѣламъ, которые не возбуждаютъ никакихъ сомнѣній. Предписанныя закономъ оцѣночныя работы не производятся, но зато предпринимается общая переоцѣнка цѣлой категоріи недвижимыхъ имуществъ, на основаніи правилъ, выработанныхъ самимъ земствомъ [1]). Особенно несочувственно отнеслись къ закону объ оцѣнкахъ уѣздныя учрежденія, которыя даже въ оцѣночныхъ работахъ губернскихъ земствъ усматривали нарушеніе своей самостоятельности. Поэтому тамъ, гдѣ оцѣночныя работы остались въ вѣ-

---

[1]) Такъ, земскія учрежденія Владимірской губерніи, въ которой во исполненіе закона 8 іюня 1893 г. не сдѣлано почти ничего, по собственному усмотрѣнію производили общую переоцѣнку всѣхъ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній.

дѣніи уѣздныхъ земствъ, законъ 8 іюня 1893 г. на практикѣ, по обыкновенію, вовсе не примѣнялся. Въ результатѣ опять понадобился особый законъ (Высочайше утвержденное 18 января 1899 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта), устранившій необходимость участія уѣздныхъ земствъ въ главнѣйшихъ стадіяхъ оцѣночныхъ работъ, усилившій значеніе губернской оцѣночной комиссіи, въ составѣ коей преобладаетъ правительственный элементъ, и, наконецъ, пришлось отпустить на оцѣночныя работы казенныя средства, въ такой притомъ формѣ, которая заинтересовала бы земства въ скорѣйшемъ окончаніи оцѣночныхъ работъ.

Но и эти мѣры не возымѣли, повидимому, дѣйствія. Изъ отношенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, отъ 24 іюня сего года № 621, видно, что, вопреки требованіямъ закона и инструкціи, «нѣкоторыя земства продолжаютъ настаивать на томъ, чтобы оцѣнка производилась не иначе, какъ только путемъ полнаго опроса населенія и самаго подробнаго описанія имуществъ, какъ принадлежащихъ отдѣльнымъ владѣльцамъ, такъ равно и общественныхъ крестьянскихъ, поголовно, по домохозяйствамъ», и что «собираніе свѣдѣній, въ видахъ оцѣнки имуществъ или въ другихъ цѣляхъ, исключительно посредствомъ сплошного опроса населенія подавало неоднократно уже поводъ къ весьма важнымъ недоразумѣніямъ между администраціей и земствомъ, вызывая въ то же время неудовольствія населенія и замедляя ходъ оцѣночныхъ работъ». Поэтому Министръ признаетъ «въ интересахъ дѣла и Правительства, которое вправѣ требовать отъ мѣстныхъ земскихъ органовъ установленія для оцѣнки имуществъ желательнаго и по возможности однообразнаго порядка—своевременнымъ и необходимымъ подтвердить оцѣночнымъ комиссіямъ, дабы сіи послѣднія строго согласовали свои дѣйствія съ правилами оцѣнки [1]). Изъ того же отношенія видно далѣе, что Министръ опасается включенія земствами въ программы оцѣночныхъ работъ «тенденціозныхъ вопросовъ».

Приведенныя заявленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ весьма краснорѣчиво говорятъ о дѣйствительномъ положеніи дѣла. Равнымъ образомъ, разница въ успѣшности прежнихъ статистическихъ изслѣдованій, производившихся земствомъ по собственному усмотрѣнію, и новыхъ, выполняемыхъ въ силу требованія закона, слишкомъ очевидна и игнорировать ее невозможно, ибо нельзя же допустить, чтобы ни одно земство, даже изъ числа тѣхъ, которыя ранѣе производили обширныя и весьма обстоятельныя оцѣночно-статистическія работы (Московское, Нижегородское, Черниговское и мн. др.), не въ состояніи было, при дѣйствительномъ жела-

[1]) Небезынтересно сопоставить эту послѣднюю выдержку изъ отношенія (отъ 24 іюня 1899 г., № 621) съ разсужденіями записки Министра о томъ, что противоположеніе органовъ самоуправленія органамъ Правительства основано „на смѣшеніи понятій", и что съ изданіемъ закона 1890 г. всякое основаніе къ такому противоположенію исчезло.

нiи, окончить за истекшее съ 1893 года время даже первую часть оцѣночныхъ работъ—выработку общихъ основаній оцѣнки. Все это вмѣстѣ взятое служитъ новымъ подтвержденіемъ той трудности, съ какою сопряжено регулированіе Правительствомъ дѣятельности земства въ формѣ положительныхъ предписаній. Недостаточно дать предписаніе, чтобы оно было исполнено. И если, благодаря помощи казны, можно надѣяться на благополучное, въ концѣ концовъ, завершеніе оцѣночныхъ работъ, то не слѣдуетъ забывать, что и этотъ результатъ будетъ достигнутъ вслѣдствіе изъятія, хотя бы и частичнаго, оцѣночнаго дѣла изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій.

Приведенные и многіе другіе факты краснорѣчиво свидѣтельствуютъ, что и при дѣйствіи закона 1890 г. земства не стали послушнымъ орудіемъ Правительства. Можно поэтому прямо утверждать, что желаннаго единенія ихъ дѣятельности съ дѣятельностью центральныхъ учрежденій до тѣхъ поръ не получится, пока въ этихъ послѣднихъ они будутъ видѣть противоположное имъ бюрократическое начало, пока въ законодательной дѣятельности не примутъ активнаго участія ихъ выборные, пока законы не будутъ являться результатомъ рѣшеній этихъ выборныхъ.

Съ изданіемъ Положенія 1890 г. не исчезло недовѣріе къ земству. Земскія ходатайства и ихъ судьба.

Не оказавъ никакого вліянія на существовавшее недовѣріе земства къ Правительству, законъ 1890 г. едва ли создалъ это довѣріе и съ другой стороны—въ отношеніяхъ Правительства къ земству. Доказательствомъ тому можетъ служить хотя бы, напр., отношеніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ къ земскимъ статистическимъ работамъ. Къ работамъ этимъ названное вѣдомство всегда относилось съ особенной подозрительностью. Въ представленіи гр. Толстого о преобразованіи земскихъ учрежденій статистическія изслѣдованія ставились земству прямо въ укоръ, признавались тенденціозными и несоотвѣтственными видамъ Правительства [1]). Этотъ послѣдній взглядъ, нынѣ въ запискѣ опровергаемый, и доселѣ служитъ, однако, основою практическихъ мѣропріятій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ отношеніи земской статистики. Статистика эта всячески стѣсняется и ограничивается, а при удобномъ случаѣ (напр., по поводу всенародной переписи) и вовсе воспрещается, несмотря даже на то, что нѣкоторыя изслѣдованія обязательны для земства во исполненіе закона 8 іюня 1893 г. объ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ для обложе-

[1]) Представленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ отъ 8 января 1888 г., № 34, стр. 42.

нія земскими сборами. Самый неуспѣхъ этого закона немало зависѣлъ отъ тѣхъ затрудненій, съ которыми было сопряжено утвержденіе Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ программъ оцѣночно-статистическихъ изслѣдованій, и отъ подозрительнаго отношенія того же вѣдомства къ исполнителямъ этихъ работъ, иногда доходившаго даже до огульнаго заподозрѣванія политической ихъ благонадежности ранѣе приступа къ работамъ и до выбора лицъ [1]).

Не внушаетъ, повидимому, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ никакого довѣрія и дѣятельность земствъ по народному образованію, такъ какъ въ вышеуказанной всеподданнѣйшей запискѣ, отъ 5 марта 1897 г., Министръ весьма опредѣленно высказался, что оставленіе народной школы въ рукахъ земскихъ дѣятелей «едва ли соотвѣтствовало бы задачамъ государства», и что поэтому народное образованіе необходимо изъять изъ рукъ земства и передать въ вѣдѣніе учрежденій правительственныхъ. Этотъ выводъ записки имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что вслѣдъ затѣмъ, чрезъ годъ, въ проектѣ представленія въ Государственный Совѣтъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Архангельской губерніи, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ уже съ особымъ вниманіемъ останавливается именно на заслугахъ земства въ дѣлѣ народнаго образованія [2]).

Не трудно также замѣтить и прежнее недовѣріе къ стремленію земствъ объединить свою дѣятельность и «установить связь съ мѣстностью путемъ децентрализаціи мѣстнаго управленія». На необходимость объединенія земской дѣятельности, на весьма понятное отсюда стремленіе земствъ къ общимъ ихъ съѣздамъ, указываетъ сама записка Министра (стр. 56, см. также 52 и слѣд.). Между тѣмъ, насколько извѣстно, при дѣйствіи Положенія 1890 г. ни одного общаго съѣзда земствъ разрѣшено не было, и, насколько можно судить, разрѣшать такіе съѣзды и на будущее время Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не намѣрено «въ виду различныхъ сопряженныхъ съ созваніемъ ихъ практическихъ неудобствъ». (Записка, стр. 57). Въ чемъ заключаются эти неудобства, записка не поясняетъ, да такое поясненіе едва ли и необходимо,—дѣйствительная причина неразрѣшеній ясна сама собой.

Не съ большей благосклонностью относится, повидимому, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и къ стремленіямъ обновленныхъ закономъ 1890 г. земствъ пустить корни въ странѣ, ибо, хотя на стр. 46 записки Министра и говорится объ «установленіи связи съ мѣстностью путемъ децентрализаціи земскаго управленія», но, въ дѣйствительности, такая

---

[1]) Такъ, въ 1897 г. Вологодскій губернаторъ высказался противъ экспедиціонныхъ оцѣночныхъ изслѣдованій, между прочимъ, подъ предлогомъ недостаточной благонадежности тѣхъ лицъ, которыми такія изслѣдованія могутъ быть выполнены.

[2]) Стр. 16—19 проекта, присланнаго на заключеніе Министерства Финансовъ при отношеніи, отъ 22 апрѣля 1898 г., № 3827.

связь для Министерства едва ли желательна. По крайней мѣрѣ, предположенія о распространеніи земскаго Положенія на окраинныя мѣстности Европейской Россіи построены уже на началѣ централизаціи земскаго управленія, съ поясненіемъ, что именно такая организація земскихъ учрежденій исключаетъ всякія опасенія за политическія послѣдствія реформы (стр. 72).

Такимъ образомъ, можно думать, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ попрежнему далеко не довѣряетъ земствамъ, не видитъ въ нихъ надежныхъ исполнителей своихъ предначертаній, съ большою осторожностью относится къ столь необходимымъ для нихъ взаимнымъ сношеніямъ и къ установленію связи съ мѣстностью и, можно быть увѣреннымъ, что это недовѣріе будетъ существовать до тѣхъ поръ, пока за земскими учрежденіями будетъ сохранена хотя бы тѣнь самостоятельности.

Въ дополненіе къ приведеннымъ фактамъ, для характеристики установившихся за послѣднее время взаимныхъ отношеній Правительства и обновленнаго земства весьма интересно прослѣдить судьбу земскихъ ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ за послѣднее время. По числу тѣхъ изъ этихъ ходатайствъ, которыя отклоняются Правительствомъ, можно судить о томъ, насколько расходятся взгляды Правительства и земства на вопросы законодательства и управленія. Если число подобныхъ, т. е. отклоненныхъ ходатайствъ уменьшается, то это свидѣтельствуетъ объ ослабленіи розни между Правительствомъ и земствомъ. Напротивъ, увеличеніе числа отклоненныхъ ходатайствъ должно быть разсматриваемо какъ показаніе противоположное,—оно свидѣтельствуетъ о томъ, что пути Правительства и земства опять расходятся въ разныя направленія.

Полагаясь на свидѣтельство записки Министра, будто, съ изданіемъ Положенія 12 іюня 1890 г., достигнуто улучшеніе въ отношеніяхъ между Правительствомъ и земствомъ, слѣдовало бы, конечно, предположить, что число отклоненныхъ земскихъ ходатайствъ тоже уменьшилось. Такое предположеніе тѣмъ болѣе вѣроятно, что Положеніе 1890 г. значительно сократило права земства по возбужденію ходатайствъ предъ Правительствомъ: по Положенію 1864 г. право ходатайствовать принадлежало всѣмъ вообще земскимъ собраніямъ, а по новому Положенію оно сохранено лишь за губернскими собраніями. Дѣйствительность, однако, вовсе не оправдываетъ сказаннаго предположенія: число земскихъ ходатайствъ, дошедшихъ до Комитета Министровъ и имъ отклоненныхъ, за послѣднее время не только не уменьшилось, а напротивъ, увеличилось. За время съ 1880 по 1891 г. (включительно) число отклоненныхъ земскихъ ходатайствъ постепенно сокращалось и въ послѣднемъ, т. е. въ 1891 году достигло до минимума—всего 6 отклоненныхъ ходатайствъ. Съ 1892 г., т. е. со времени повсемѣстнаго введенія въ дѣйствіе новаго земскаго По-

ложенія, число отклоненныхъ ходатайствъ начинаетъ возрастать,—сначала (въ 1892—1895 г.г.) медленно, до 7—10 въ годъ, потомъ быстро, до 19—25, при чемъ число ходатайствъ, отклоненныхъ въ 1898 г., превышаетъ цифры за всѣ предшествовавшіе годы до 1884 г. На ряду съ увеличеніемъ числа отклоненныхъ ходатайствъ, число ходатайствъ удовлетворенныхъ (или отклоненныхъ не безусловно, т. е. признанныхъ до извѣстной степени основательными), при дѣйствіи новаго земскаго Положенія падаетъ: съ 1880 по 1891 г. изъ общаго числа 277 ходатайствъ ко второй категоріи принадлежало 67 или 24%, а съ 1892 по 1898 г. лишь 16 изъ 114, т. е. 14% [1]).

До Комитета Министровъ доходятъ, конечно, не всѣ отклоняемыя ходатайства. Нѣкоторыя изъ нихъ по закону подлежатъ отклоненію другою властью, а другія — въ силу установившейся практики — оставляются безъ послѣдствій безъ соблюденія особыхъ формальностей. Поэтому имѣющіяся въ распоряженіи Канцеляріи Комитета Министровъ данныя о количествѣ земскихъ ходатайствъ не могутъ имѣть исчерпывающаго значенія. Нѣтъ, однако, основанія предположить, чтобы соотношеніе между числомъ ходатайствъ, доходящихъ до Комитета Министровъ, и числомъ ходатайствъ, оставляемыхъ безъ удовлетворенія инымъ путемъ, за послѣднее время измѣнилось. Если же въ этомъ отношеніи и произошло измѣненіе, то скорѣе въ сторону увеличенія числа случаевъ неудовлетворенія земскихъ ходатайствъ помимо Комитета Министровъ. Во всякомъ случаѣ, уже одинъ фактъ возврастанія числа отклоненныхъ ходатайствъ, послѣ того какъ право уѣздныхъ собраній возбуждать ходатайство было отмѣнено, несомнѣнно, свидѣтельствуетъ не объ улучшеніи, а даже объ измѣненіи къ худшему отношеній между Правительствомъ и земствомъ, особенно за время 1896—1898 г.

Въ распоряженіи финансоваго вѣдомства нѣтъ, къ сожалѣнію, другихъ цифровыхъ данныхъ, характеризующихъ эти отношенія ранѣе и теперь, какъ-то: о числѣ протестовъ губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраній, о числѣ жалобъ земскихъ учрежденій на дѣйствія администраціи и т. д. Впрочемъ, въ виду измѣненій, внесенныхъ Положеніемъ 12 іюня 1890 г. въ самую форму отношеній между Правительствомъ

---

[1]) Свѣдѣнія эти извлечены изъ справки, составленной Канцеляріею Комитета Министровъ. Погодно отклоненныя ходатайства распредѣляются такъ:

1880 — 14.	1887 — 12.	1894 — 7.
1881 — 27.	1888 — 14.	1895 — 7.
1882 — 35.	1889 — 8.	1896 — 20
1883 — 23.	1890 — 8.	1897 — 19.
1884 — 28.	1891 — 6.	1898 — 25.
1885 — 18.	1892 — 9.	
1886 — 17.	1893 — 8.	

и земствомъ, означенныя данныя были бы не вполнѣ сравнимы между собою. Общеизвѣстенъ, однако, тотъ фактъ, что при дѣйствіи Положенія 1 января 1864 г. протесты губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраній случались гораздо рѣже, чѣмъ теперь. Пріостановка губернаторомъ постановленія земскаго собранія, по незаконности ли этого постановленія или по несоотвѣтствію государственнымъ пользамъ, либо мѣстнымъ интересамъ, пріобрѣтаетъ, особенно въ послѣдніе годы, значеніе почти обычнаго явленія.

Всѣ приведенные факты и данныя о судьбѣ земскихъ ходатайствъ ясно свидѣтельствуютъ, что никакого улучшенія во взаимныхъ отношеніяхъ Правительства къ земству съ изданіемъ Положенія 1890 г. не послѣдовало и что указываемое запискою Министра Внутреннихъ Дѣлъ единеніе относится больше къ области вѣроятныхъ предположеній, а не къ области достовѣрныхъ фактовъ. Напротивъ, за послѣдніе годы чуть не произошло нѣчто другое: разъединеніе между правительственными органами и «безповоротно введенными въ ихъ систему земскими учрежденіями» не ослабѣваетъ, а возрастаетъ.

Законъ 1890 г. не оказалъ благотворнаго вліянія на земскую дѣятельность.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію второго изъ намѣченныхъ вопросовъ, какое вліяніе оказало Положеніе 1890 г. на ходъ земской дѣятельности въ смыслѣ ея оживленія, въ смыслѣ успѣшности и плодотворности ея результатовъ. Правда, съ тѣхъ поръ, какъ законъ 1890 г. возложилъ на губернаторовъ опеку надъ земскими учрежденіями, сдѣлалъ ихъ нравственно отвѣтственными за успѣшность дѣятельности послѣднихъ, въ отчетахъ начальниковъ отдѣльныхъ губерній встрѣчаются иногда указанія на благотворные результаты, достигнутые закономъ 1890 г. и его удачнымъ практическимъ примѣненіемъ въ сферѣ земской дѣятельности. Къ сожалѣнію, удостовѣряемое немногими губернаторами прекрасное состояніе земскихъ дѣлъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ является, повидимому, лишь тѣмъ рѣдкимъ исключеніемъ, которое только подтверждаетъ общее правило; объ общемъ же неудовлетворительномъ положеніи хозяйственной части въ губерніяхъ земскихъ имѣется краснорѣчивое свидѣтельство самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Въ представленіи въ Государственный Совѣтъ (стр. 37—39) и въ объяснительной запискѣ къ сельскому продовольственному уставу (стр. 3—9, 27—33) названное вѣдомство, указывая на рядъ ошибокъ, допущенныхъ земствами при производствѣ продовольственной операціи въ 1891 г., самымъ обстоятельнымъ

образомъ доказываетъ всю неспособность ихъ вести важнѣйшую отрасль ихъ дѣятельности—продовольственное дѣло [1]).

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ удостовѣряетъ, что завѣдываніе дѣломъ народнаго продовольствія является задачею для земскихъ учрежденій непосильною. Оказывается, что въ губерніяхъ не-земскихъ дѣло это стоитъ лучше, что за земскими собраніями совершенно невозможно сохранить распорядительную власть по обезпеченію народнаго продовольствія и что существенно необходимо на ряду съ земскими управами привлечь къ активному участію мѣстные административные органы, поставивъ дѣятельность тѣхъ и другихъ въ правильное соотношеніе и подчинивъ ее непосредственному наблюденію и руководству губернскаго начальства. Для достиженія же этой цѣли проектируется испытанное сред-

---

[1]) На стр. 27—33 объяснительной записки дается слѣдующая характеристика земской дѣятельности:

1. „Надзоръ уѣздныхъ земскихъ управъ за состояніемъ хлѣбныхъ запасовъ въ общественныхъ магазинахъ остается почти повсемѣстно мертвою буквою". Причина такого явленія кроется „въ неприспособленности организаціи земскихъ учрежденій къ отправленію задачъ народнаго продовольствія. Съ одной стороны, земскія управы являются слишкомъ отдаленной инстанціею для надзора за тѣмъ, что дѣлается въ селеніяхъ. Съ другой стороны, нельзя не остановиться на томъ, что по закону земскія управы не имѣютъ исполнительной власти надъ волостнымъ и сельскимъ начальствомъ".

2. „Точно также остаются безъ исполненія правила статей 79 и 82 уст. о народн. продов., требующія провѣрки уѣздными земскими управами приговоровъ сельскихъ обществъ о выдачѣ ссудъ"..... „Земскія управы при внесеніи въ земскія собранія докладовъ о выдачѣ исчисляемыхъ ими ссудъ изъ продовольственныхъ капиталовъ для удовлетворенія потребностей пострадавшаго отъ неурожая населенія, вовсе не мотивируютъ своихъ требованій надлежащимъ фактическимъ матеріаломъ"..... „Обсужденіе этихъ ходатайствъ въ земскихъ собраніяхъ также не можетъ содѣйствовать подкрѣпленію оныхъ необходимыми данными. Дѣлаемыя отдѣльными гласными заявленія о размѣрахъ нужды въ той или другой мѣстности обыкновенно основываются на личныхъ впечатлѣніяхъ и приводятъ, какъ показалъ опытъ, къ преувеличенному представленію о размѣрахъ бѣдствія и потребностяхъ пострадавшаго отъ неурожая населенія".

3. „Производство закупокъ сѣмяннаго и продовольственнаго хлѣба при посредствѣ мѣстныхъ управъ большими партіями на крупныхъ рынкахъ оказалось, согласно опыту 1891 г., весьма затруднительнымъ для органовъ земства и убыточнымъ для казны"..... „Управы дѣйствовали какъ бы въ потемкахъ, отыскивая въ отдаленныхъ мѣстностяхъ то, что могло бы быть пріобрѣтено въ предѣлахъ губерніи или уѣзда. Въ пользу возложенія на земство завѣдыванія мѣстнымъ хозяйствомъ указывается обыкновенно на знакомство выбранныхъ населеніемъ людей съ условіями мѣстнаго быта, но въ виду указаній опыта слѣдуетъ, по мнѣнію комиссіи, признать упомянутое соображеніе едва ли примѣнимымъ къ дѣятельности земствъ по народному продовольствію".

4. „Руководство продовольственнымъ дѣломъ со стороны земскихъ собраній совершенно не соотвѣтствуетъ потребностямъ жизни". „Заботы о народномъ продовольствіи требуютъ постоянныхъ распоряженій и надзора, между тѣмъ земскія собранія созываются, за исключеніемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, только разъ въ годъ. Созывъ чрезвычайныхъ земскихъ собраній, въ особенности же губернскихъ, сопряженъ съ немаловажными затрудненіями для гласныхъ".

ство—усиленіе приказнаго элемента: предполагается цѣлая организація бюрократическихъ органовъ по завѣдыванію продовольственнымъ дѣломъ чрезъ учрежденіе особаго продовольственнаго отдѣла въ составѣ Хозяйственнаго Департамента, а на мѣстахъ—чрезъ учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ присутствій и усиленіе личнаго состава земскихъ начальниковъ. Предположительная смѣта всей этой организаціи достигаетъ 300 тыс. руб., не считая расхода на увеличеніе числа земскихъ начальниковъ.

Далѣе, по поводу выраженнаго въ отзывѣ Министерства Финансовъ сомнѣнія, не преждевременно ли изъятіе продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства въ виду ст. 109 земскаго Положенія 1890 г., предоставляющей земству право составленія обязательныхъ постановленій по продовольственной части, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ объяснилъ [1]) слѣдующее: «надлежитъ указать на тотъ знаменательный фактъ, что, несмотря на введеніе въ дѣйствіе новаго земскаго Положенія, повсемѣстно съ 1892 г., Министерству Внутреннихъ Дѣлъ не извѣстно ни одного обязательнаго постановленія, составленнаго земскими собраніями по продовольственному дѣлу. При такомъ отношеніи земскихъ учрежденій къ этой области ихъ вѣдѣнія едва ли есть основаніе выжидать далѣе результатовъ примѣненія земскаго Положенія 1890 г., а равно и сохранять за земскими собраніями принадлежащее имъ по дѣйствующему закону право разрѣшать продовольственные вопросы». Поэтому Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ «безусловно необходимымъ изъять дѣло продовольственной помощи изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій».

Трудно, конечно, было бы осудить болѣе рѣшительно не только дѣятельность земства по продовольственной части, но даже и самую организацію земскаго управленія, по крайней мѣрѣ, въ примѣненіи къ народному продовольствію. Нельзя поэтому не выразить нѣкотораго удивленія, что заявленіе о достигнутомъ упорядоченіи дѣятельности земства дѣлается тѣмъ же вѣдомствомъ, которому принадлежитъ приведенная характеристика. Не менѣе удивительно, что и проектъ новаго продовольственнаго устава въ запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 58), тоже зачисляется въ число мѣръ, принятыхъ для упорядоченія земскаго хозяйства и управленія. Сокращеніе компетенціи земства не можетъ, конечно, вызвать возраженій со стороны противниковъ самой идеи его, но лица, выступающія въ защиту земскаго самоуправленія, казалось бы, не должны пользоваться этимъ доводомъ въ свою пользу.

Если отъ приведенной Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ характеристики дѣятельности преобразованнаго земства по части продовольственной обратиться къ результатамъ его дѣятельности въ дѣлѣ веденія финан-

[1]) Представленіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ, отъ 12 марта 1899 г., № 72, стр. 37—39.

сваго хозяйства и провести въ этомъ отношеніи параллель между земствомъ прежнимъ и земствомъ обновленнымъ, то результатъ такого сравненія будетъ также далеко не въ пользу послѣдняго. Прежде всего ростъ земскихъ расходовъ и сборовъ отличался въ текущемъ десятилѣтіи большею быстротою, чѣмъ въ концѣ предшествующаго. Въ 1885 году общая совокупность земскихъ расходовъ (по смѣтамъ) достигала въ 34 губерніяхъ 43,248 т. р. [1]); къ 1890 г. она повысилась до 47,051 т. р. или на 8,8%. Съ 1892 года вступаетъ въ дѣйствіе преобразованное земство,— въ 1895 г. бюджетъ достигаетъ уже 65,881 т. р. [2]), т. е. превышаетъ бюджетъ 1890 г. уже на 40%. Такимъ образомъ, то процентное увеличеніе земскихъ расходовъ, которое въ концѣ восьмидесятыхъ годовъ было достигнуто за пять лѣтъ, въ началѣ текущаго десятилѣтія является результатомъ дѣятельности земства уже за одинъ годъ. Въ послѣдующіе годы расходы земства росли почти также быстро: въ 1898 г. земскій бюджетъ опредѣлился уже въ 80,045 т. р., увеличившись, сравнительно съ 1895 г. на 20%.

На ряду съ расходами, возрастали, разумѣется, и сборы. Оставляя въ сторонѣ неокладныя поступленія въ пользу земства и доходы отъ обложенія строеній разнаго рода, я остановлюсь лишь на поземельномъ земскомъ сборѣ, возрастаніе коего объясняется, особенно въ текущемъ десятилѣтіи, конечно, не увеличеніемъ доходности земель. Въ 1885 г. сборы въ пользу земства съ земель частныхъ владѣльцевъ и крестьянъ не превышали 25,717 т. р. [3]); чрезъ пять лѣтъ они повысились до 27,630 т. р., т. е. на 7,4% или всего на 1½% въ годъ. Обновленное земство, повидимому, признало такую осторожность въ дѣлѣ земельнаго обложенія излишнею и къ 1895 г. повысило поземельный сборъ до 35,129 т. р., или на 27,2% противъ нормы 1890 г., а къ 1898 г.—до 38,847 т. р., допустивъ вторичное увеличеніе еще на 10,3%. Въ среднемъ же въ годъ, поземельный земскій сборъ увеличивался за первыя пять лѣтъ текущаго десятилѣтія на 5,4%, а за послѣдующіе три года—на 3,4%. Между тѣмъ эти годы ознаменовались рядомъ въ высшей степени неблагопріятныхъ для землевладѣльцевъ и земледѣльцевъ явленій, тогда какъ конецъ восьмидесятыхъ годовъ былъ для этого класса населенія гораздо болѣе благопріятнымъ. Ясно, такимъ образомъ, что до его обновленія земство относилось къ платежнымъ силамъ населенія съ бо̀льшимъ вниманіемъ и развивало свой бюджетъ въ бо̀льшемъ соотвѣтствіи съ ними, чѣмъ земство, обновленное по закону 1890 г.

---

[1]) По даннымъ Хозяйственнаго Департамента.

[2]) По даннымъ Департамента Окладныхъ Сборовъ, извлеченныхъ изъ земскихъ смѣтъ.

[3]) Всѣ данныя объ обложеніи разработаны Департаментомъ Окладныхъ Сборовъ на основаніи подлинныхъ земскихъ раскладокъ.

Если затѣмъ взглянуть ближе, какія именно потребности вызываютъ увеличеніе сборовъ въ обновленномъ земствѣ, то отвѣтъ также будетъ едва ли благопріятный для этого послѣдняго. Разсмотрѣніе составныхъ частей земскихъ бюджетовъ весьма ясно показываетъ преобладаніе расходовъ, производимыхъ по усмотрѣнію земства, надъ расходами, предписанными закономъ. Достойно вниманія и то обстоятельство, что въ концѣ прошлаго десятилѣтія соотношеніе между тѣми и другими расходами оставалось довольно устойчивымъ, а въ нынѣшнемъ десятилѣтіи, при дѣятельности преобразованнаго земства, первые, т. е. необязательные расходы получаютъ все усиливающееся преобладаніе надъ расходами обязательными [1]).

Сравненіе бюджетовъ показываетъ далѣе, что до нынѣшняго десятилѣтія земство было довольно умѣренно въ удовлетвореніи необязательныхъ расходовъ, а издержки на содержаніе собственнаго управленія даже сокращало. За послѣднее время картина рѣзко измѣняется: въ смѣты включается не мало такихъ расходовъ, которые прежде вовсе не производились, издержки на народное здравіе и образованіе увеличиваются вдвое, а на ряду съ симъ возрастаетъ свыше, чѣмъ на 50%, расходъ на земское управленіе [2]).

---

[1]) Если распредѣлить всѣ земскіе расходы по двумъ главнымъ отдѣламъ, отнеся къ первому отдѣлу издержки на содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія (включая и подводную повинность) и суда (включая и содержаніе мѣстъ заключенія), а также и дорожную повинность, а ко второму—расходы на содержаніе земскаго управленія, народное здравіе и общественное призрѣніе, народное образованіе и всѣ прочія чисто земскія издержки,—то въ составъ перваго отдѣла войдутъ исключительно обязательные земскіе расходы, а въ составъ второго — за маловажными исключеніями расходы необязательные. Съ теченіемъ времени общая сумма издержекъ земскихъ учрежденій по этимъ двумъ отдѣламъ измѣнялась такъ:

Годы.	Сумма расходовъ по I отдѣлу.	% отнош. сихъ расх. ко всему бюджету.	Сумма расходовъ по II отдѣлу.	% отнош. сихъ расх. ко всему бюджету.
1885	14.862 т. р.	34,6%	28.386 т. р.	65,4%
1890	15.324 „ „	33,3%	31.729 „ „	66,7%
1895	17.324 „ „	26,3%	48.557 „ „	73,7%
1898	18.469 „ „	23,0%	61.576 „ „	77,0%

[2]) Второй отдѣлъ земскихъ расходовъ (см. предыдущую подстрочную выноску) можетъ быть подраздѣленъ на слѣдующія пять главныхъ категорій: 1) содержаніе земскаго управленія, 2) народное здравіе и общественное призрѣніе, 3) народное образованіе, 4) разные другіе расходы и 5) непредвидѣнныя издержки. Оставляя въ сторонѣ послѣднія, отношеніе которыхъ къ общему земскому бюджету колеблется весьма мало (отъ 2,3 до 2,5%), интересно прослѣдить измѣненія остальныхъ поименованныхъ выше земскихъ расходовъ. Эти измѣненія показаны въ слѣдующей таблицѣ, въ которой

Вслѣдствіе чрезмѣрнаго увеличенія необязательныхъ расходовъ пришлось прибѣгнуть и къ повышенію поземельнаго обложенія, которое легко могло бы быть устранено, если бы въ развитіи своего хозяйства земство болѣе сообразовалось съ естественнымъ увеличеніемъ источниковъ своихъ доходовъ. Съ 1885 по 1898 г. земскій бюджетъ возросъ почти на 37 милл. руб., обложеніе же земель на 13 милл.; слѣдовательно, (предполагая равновѣсіе доходовъ съ расходами) остальныя земскія поступленія возросли на 24 милл. руб., изъ нихъ лишь небольшая часть (сборы со строеній) зависѣла отъ общаго повышенія земскаго обложенія [1]). Такимъ образомъ, даже вовсе отказавшись отъ увеличенія процента обложенія, земство располагало бы значительнымъ количествомъ новыхъ доходовъ, которые и могли бы пойти на необязательныя земскія потребности. Слѣдовательно, повышеніе земскихъ сборовъ вовсе, казалось бы, не было неизбѣжно, и если бы земства остались вѣрны традиціямъ, сложившимся въ концѣ восьмидесятыхъ годовъ, то не было бы и прироста сборовъ. Гдѣ же упорядоченіе земской дѣятельности, гдѣ результаты упомянутыхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ мѣръ?

Конечно, можно возразить, что дѣятельность земскихъ учрежденій не должна быть оцѣниваема только по соображенію съ умѣренностью взимаемыхъ ими сборовъ; что задача земства состоитъ прежде всего въ удовлетвореніи мѣстныхъ потребностей, и чѣмъ шире онѣ удовлетво-

---

верхнія цифры за каждый годъ обозначаютъ сумму расхода въ тысячахъ рублей, а нижнія—отношеніе ея ко всему бюджету земства въ данномъ году.

Годы.	Содержаніе земскаго управленія.	Народное здравіе и призрѣніе.	Народное образованіе.	Другіе расходы.
1885	4.125	11.479	6.832	4.611
	9,6	26,7	15,9	10,8
1890	3.981	13.043	7.226	6,363
	8,5	27,8	15,4	13,6
1895	6.248	18 768	9.327	12.545
	9,5	28,5	14,2	19,0
1898	6.889	22.981	12.931	16.920
	8,6	28,7	16,2	21,2

Примѣчаніе 1. За 1895 и 1898 годы изслѣдованіе земскаго расходнаго бюджета могло бы быть произведено съ большею подробностью, но эти данныя не могли бы быть сопоставлены со свѣдѣніями за 1885 и 1890 годы, разработанными Хозяйственнымъ Департаментомъ по очень сокращенной и общей программѣ.

Примѣчаніе 2. Къ числу расходовъ на земское управленіе нынѣ относятся издержки по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ; но если даже исключить эти издержки (около 600.000 р.), то выводъ нисколько не измѣнится.

[1]) Земскіе поземельные сборы возросли съ 1885 по 1898 гг. на 50%; слѣдовательно, при уравнительномъ обложеніи, и сборы съ другихъ недвижимыхъ имуществъ могли возрасти собственно отъ увеличенія нормы обложенія также только на 50%; эти же сборы въ 1885 г. достигали суммы всего въ 6.197 т. р., 50% отъ этой суммы равняется всего 3.098½ т. р.

ряются, тѣмъ лучше; что поэтому увеличеніе земскихъ расходовъ за послѣднее время свидѣтельствуетъ о правильномъ пониманіи земствомъ своихъ обязанностей. Но съ этими возраженіями весьма трудно согласиться, ибо для правильнаго хода общественнаго хозяйства, какъ и хозяйства частнаго, необходимо тщательно сообразовать размѣръ его съ имѣющимися средствами, и всякое уклоненіе отъ этого правила, даже съ наилучшими цѣлями, неминуемо приводитъ къ разстройству хозяйства. Кромѣ того, сама записка Министра признаетъ, что быстрое возрастаніе земскихъ сборовъ является однимъ изъ недостатковъ дѣятельности земства, устраненіе котораго возможно лишь съ установленіемъ въ законѣ точныхъ правилъ о предѣльномъ размѣрѣ земскаго обложенія. Отсюда необходимо вытекаетъ, что чѣмъ быстрѣе повышаются земскіе сборы, тѣмъ менѣе удовлетворительною въ финансовомъ отношеніи можно признать дѣятельность земства; а такъ какъ усиленное возрастаніе земскаго обложенія замѣчается именно въ послѣднее время, въ текущемъ десятилѣтіи, то отсюда уже само собою слѣдуетъ, что послѣ обновленія земства въ общемъ направленіи его финансовой дѣятельности произошло не улучшеніе, а значительное ухудшеніе. Въ письмѣ, отъ 10 ноября 1898 г., Министръ Внутреннихъ Дѣлъ самъ заявлялъ, что въ свою поѣздку по неурожайнымъ губерніямъ «имѣлъ случай убѣдиться на мѣстѣ въ настоятельной необходимости, въ цѣляхъ огражденія земельнаго владѣнія отъ чрезмѣрнаго увеличенія земскихъ сборовъ, немедленнаго, не дожидаясь завершенія предпринятой земствомъ, на основаніи закона 1893 г., переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ, закрѣпленія нормы существующаго обложенія». Это убѣжденіе, очевидно, могло сложиться подъ вліяніемъ данныхъ, свидѣтельствующихъ о неправильномъ ходѣ земскаго хозяйства. Если бы высказываемый мною взглядъ на хозяйственную дѣятельность земства не отвѣчалъ воззрѣніямъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, если бы современные земскіе бюджеты были результатомъ дружнаго взаимодѣйствія земства и наблюдающаго за нимъ вѣдомства, то какую цѣль преслѣдовали бы правила о предѣльности земскаго обложенія? Отъ кого ограждали бы они плательщиковъ земскихъ сборовъ, отъ земства ли, или отъ руководящаго дѣятельностью его Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и его мѣстныхъ органовъ?

Такимъ образомъ, сопоставленіе финансовыхъ итоговъ дѣятельности прежняго и обновленнаго земства въ связи съ вышеприведеннымъ свидѣтельствомъ самого Министерства Внутреннихъ дѣлъ о печальномъ состояніи продовольственной части и полной неспособности новаго земства привести ее въ порядокъ, все это, казалось бы, довольно ясно свидѣтельствуетъ, что съ изданіемъ закона 1890 г. не только никакого улучшенія въ земскомъ хозяйствѣ не послѣдовало, но что хозяйство это клонится къ упадку. Ближайшія причины такого упадка вполнѣ ясны.

Въ періодической печати все чаще и чаще сообщаются свѣдѣнія о несостоявшихся земскихъ собраніяхъ за неприбытіемъ узаконеннаго числа гласныхъ, о несостоявшихся выборахъ, и другія подобныя данныя, свидѣтельствующія объ усиливающемся равнодушіи мѣстнаго общества къ дѣламъ земскаго самоуправленія. Весьма опредѣленныя на этотъ счетъ указанія можно найти и во всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ. Такъ, Московскій губернаторъ, имѣющій дѣло съ однимъ изъ наиболѣе дѣятельныхъ и сильныхъ, по личному составу и матеріальнымъ средствамъ, земствъ, во всеподданнѣйшемъ отчетѣ своемъ за 1895 годъ засвидѣтельствовалъ, что въ земскихъ учрежденіяхъ замѣчается большой недостатокъ служащихъ, и составъ ихъ настолько неудовлетворителенъ, что въ двухъ уѣздахъ потребовалось назначеніе предсѣдателей земскихъ управъ отъ Правительства. Еще болѣе краснорѣчивое свидѣтельство имѣется въ отчетѣ того же губернатора за 1897 г.: «Дѣятельность земства ввѣренной мнѣ губерніи», говорится въ этомъ отчетѣ, «съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе отдаляется отъ тѣхъ основныхъ началъ, на которыхъ, по глубокому убѣжденію моему, зиждется Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Положеніемъ этимъ мѣстное населеніе призвано закономъ къ завѣдыванію дѣлами о земскихъ пользахъ и нуждахъ. Между тѣмъ большинство землевладѣльцевъ относится къ предоставленному имъ праву болѣе чѣмъ индифферентно, и чрезъ это земскія собранія приняли характеръ одной формальности, а дѣла вершатся управами, составъ коихъ, въ свою очередь, заставляетъ желать весьма много. Это, естественно, повлекло за собою образованіе при управахъ обширныхъ канцелярій и приглашеніе на земскую службу разныхъ спеціалистовъ, статистиковъ, агрономовъ, педагоговъ, санитарныхъ врачей и т. д., которые, чувствуя свое образовательное, а иногда и умственное превосходство надъ земскими дѣятелями, начали проявлять все большую и большую самостоятельность, что въ особенности достигается путемъ открытія въ губерніи разныхъ съѣздовъ, а при управахъ—совѣтовъ. Въ результатѣ, все земское хозяйство очутилось въ рукахъ лицъ, ничего общаго съ мѣстнымъ населеніемъ не имѣющихъ. Безспорно, и среди этихъ лицъ весьма много личностей, вполнѣ благонамѣренныхъ и заслуживающихъ полнаго уваженія, но на свою службу они не могутъ смотрѣть иначе, какъ на средство къ существованію, а пользы и нужды мѣстныя ихъ лишь настолько могутъ интересовать, насколько отъ таковыхъ зависитъ ихъ личное благополучіе. По глубокому моему убѣжденію, подобно тому, какъ въ частномъ хозяйствѣ, какъ бы хорошъ ни былъ управляющій, онъ никогда не замѣнитъ хозяина, такъ и въ земскомъ дѣлѣ наемникъ не можетъ замѣнить собственника». Противъ такого заявленія губернатора послѣдовала Высочайшая отмѣтка: «Къ сожалѣнію, это такъ».

Приведенное свидѣтельство отчета Начальника одной изъ лучшихъ

и передовыхъ губерній весьма краснорѣчиво говоритъ о настоящемъ положеніи земскаго дѣла. Интересъ къ нему мѣстныхъ дѣятелей неуклонно слабѣетъ, органы самоуправленія получаютъ все болѣе и болѣе бюрократическій характеръ, пріобрѣтаютъ всѣ недостатки правительственной администраціи, не имѣя ни одного изъ ея достоинствъ. «Создается», говоря словами отзыва Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода, «серія чиновниковъ, дѣйствующихъ безконтрольно и составляющихъ нерѣдко новое бремя для населенія» [1]). Это положеніе есть, несомнѣнно, прямой результатъ всѣхъ вообще стѣснительныхъ мѣръ, которыя принимались и принимаются Правительствомъ по отношенію къ земству. И можно быть твердо увѣреннымъ, что, чѣмъ болѣе будетъ стѣсняться дѣятельность земства, тѣмъ болѣе будетъ охладѣвать интересъ къ ней общества, а при послѣдовательномъ неуклонномъ проведеніи принятой по отношенію къ земствамъ политики Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, они мало-по-малу приблизятся къ типу нашей дореформенной шестигласной думы, которая хотя и причисляется запискою Министра къ учрежденіямъ, осуществлявшимъ столь свойственные народу русскому принципы самоуправленія, но которая едва ли можетъ считаться не только идеальнымъ примѣненіемъ этихъ принциповъ, но даже просто сколько-нибудь пригоднымъ органомъ для веденія самаго несложнаго хозяйства. Съ другой стороны, можно быть также твердо увѣреннымъ, что, какъ бы ни увеличивалась надъ земствами правительственная опека, фактически губернаторы все же лишены будутъ возможности оказывать положительное вліяніе на ходъ, а тѣмъ болѣе на упорядоченіе земскаго хозяйства. Предоставить имъ сколько-нибудь серьезное право активнаго участія въ веденіи этого хозяйства безъ полнаго упраздненія земскаго самоуправленія нельзя; съ одними же правами контроля, запрета и протеста, какъ бы сильны ни были эти, по существу своему тормозящія, а не двигающія, права, — нельзя вести никакого живого дѣла.

Политическая тенденція не исчезла и въ обновленномъ земствѣ.

Остается разсмотрѣть еще одинъ вопросъ—исчезла ли съ изданіемъ Положенія 1890 года политическая тенденція земствъ, ихъ стремленіе къ участію въ законодательной дѣятельности?

Для отвѣта и на этотъ вопросъ въ запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ не имѣется никакихъ данныхъ. Поэтому мнѣ приходится говорить о событіяхъ, о которыхъ я не желалъ упоминать, и притомъ о событіяхъ

[1]) Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода, отъ 20 декабря 1898 г., № 252.

недавняго прошлаго, которыя, казалось бы, должны быть близко извѣстны Министру Внутреннихъ Дѣлъ, и которымъ, однако, записка не придаетъ, повидимому, никакого значенія. Приходится вспоминать адресы земствъ, поданные по случаю восшествія на Престолъ благополучно Царствующаго Государя Императора—адресы, въ которыхъ довольно ясно сказалось прежнее, но затаенное нынѣ, стремленіе земства выйти изъ сферы мѣстныхъ дѣлъ, ему предоставленныхъ. Какъ извѣстно, 9 земствъ (Тверское, Тульское, Уфимское, Полтавское, Саратовское, Тамбовское, Курское, Орловское и Черниговское) въ своихъ обращеніяхъ къ Монарху прямо или косвенно выразили протестъ противъ существующаго порядка и просили о допущеніи земствъ къ участію въ законодательныхъ работахъ. За подачу подобныхъ же адресовъ высказалось большинство собраній земствъ Псковскаго, Новгородскаго и Смоленскаго, которыя отказались отъ состоявшихся уже постановленій только послѣ того, какъ выяснилось, что адресы, поданные другими земствами, встрѣчены весьма неблагосклонно, что адресъ Тверского земства даже не принятъ Государемъ, и что на докладѣ о немъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ послѣдовала Высочайшая резолюція: «Я чрезвычайно удивленъ и не доволенъ этой неумѣстной выходкой 35 гласныхъ губернскаго земскаго собранія». Нельзя, однако, не отмѣтить, что, напр., въ Новгородскомъ земствѣ администраціи и предсѣдателю собранія стоило большихъ трудовъ предотвратить подачу адреса. Этимъ земствомъ адресъ былъ принятъ послѣ тщательнаго обсужденія всѣмъ составомъ собранія, засѣданіе котораго состоялось уже послѣ того, когда стало общеизвѣстнымъ, что двое изъ трехъ депутатовъ Тверского земства — Родичевъ и Головачевъ — не будутъ приняты Государемъ, и только въ одно изъ слѣдующихъ засѣданій губернскій предводитель дворянства кн. Васильчиковъ успѣлъ добиться отмѣны постановленія о подачѣ адреса [1]).

Правда, въ поданныхъ адресахъ замѣтно стремленіе смягчить выраженіе ихъ мысли, прикрыть ее условными фразами. Памятуя о прошлыхъ печально окончившихся попыткахъ, земства стараются говорить иносказательными намеками; но основная мысль весьма ясна и нашла себѣ вполнѣ точное выраженіе въ словахъ Государя Императора, опредѣлившаго ее какъ «мечтаніе объ участіи представителей земства въ дѣлахъ внутренняго управленія» [2]).

---

[1]) С. Мирный, Адресы земствъ 1894—1895 гг. и ихъ политическая программа. (Genève, 1896), стр. 13.

[2]) Въ адресѣ Тверского земства, между прочимъ, говорилось: „Мы ждемъ, Государь, возможности и права для общественныхъ учрежденій выражать свое мнѣніе по вопросамъ, ихъ касающимся, дабы до высоты Престола могло достигать выраженіе потребностей и мысли не только администраціи, но и народа русскаго". Адресъ оканчивается такъ: „Мы вѣримъ, что въ общеніи съ представителями всѣхъ сословій рус-

Особенный интересъ представляетъ адресъ Черниговскаго земства. Адресъ этотъ, во-первыхъ, заслуживаетъ вниманія потому, что земство рѣшило подачу его уже послѣ пріема Императоромъ депутаціи 17 января 1895 г., когда вполнѣ выяснилось, что высказываемыя земствами пожеланія не отвѣчаютъ видамъ Государя Императора, и, во-вторыхъ, онъ можетъ служить лучшимъ отвѣтомъ на всѣ увѣренія записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ о достигнутомъ закономъ 1890 г. объединенія дѣятельности земства съ органами Правительства. Изъ названнаго адреса вполнѣ ясно, что не только никакого единенія не достигнуто, но что земство попрежнему чувствуетъ недовѣріе къ себѣ со стороны Правительства, чувствуетъ всѣ тѣ стѣсненія въ своей дѣятельности, о которыхъ говорила еще приведенная выше, поданная въ 1880 г. записка Елисаветградскаго земства, и желаетъ во что бы то ни стало освободиться отъ этихъ стѣсненій. «Довѣріе Вашего Величества», говоритъ, между прочимъ, адресъ, «намъ такъ же необходимо и драгоцѣнно, какъ свѣтъ и воздухъ для развитія всего живого. Подъ сѣнью этого довѣрія мы будемъ жить радостной надеждой, что получимъ возможность, въ кругу нашего вѣдѣнія, самостоятельно оцѣнивать наши мѣстныя пользы и нужды, что намъ даровано будетъ право безпрепятственно возлагать исполненіе земскихъ обязанностей на лицъ, которыхъ мы считаемъ наиболѣе достойными; что дѣятельность наша въ предѣлахъ Высочайше дарованныхъ намъ правъ будетъ протекать подъ строгой охраной закона; что въ самой важной области нашей дѣятельности, въ дѣлѣ народнаго образованія, мы будемъ освобождены отъ цѣлаго ряда неблагопріятныхъ условій, стѣсняющихъ эту дѣятельность, и что при большемъ развитіи гласности ярче выяснятся нужды и всѣ стороны нашей мѣстной жизни, заботы о которыхъ предоставляются земству».

Всѣ адресы, поданные земствами въ 1894—1895 г.г., не были результатомъ случайнаго увлеченія мимолетной идеей; они были прямымъ слѣдствіемъ удобнаго, по ихъ мнѣнію, момента для выраженія все той же

скаго народа, равно преданныхъ Престолу и отечеству, власть Вашего Величества найдетъ новый источникъ силы и залогъ успѣха въ исполненіи великодушныхъ предначертаній Вашего Императорскаго Величества.“

Тульское земство просило открытаго доступа для голоса земства къ престолу.

Курское земство выражало увѣренность, что Государь Императоръ всегда съ милостивымъ вниманіемъ будетъ относиться къ голосу земства и не откажетъ въ открытомъ доступѣ къ Престолу ему, земству, какъ выразителю мѣстныхъ и областныхъ нуждъ и общихъ интересовъ.

Орловское земство заявляло, что представительство земское есть, прежде всего, представительство нуждъ народныхъ, и просило довѣрія и одобренія Императора.

Тамбовское земство выражало увѣренность, что единеніе Царя съ земствомъ, развиваясь и укрѣпляясь, станетъ краеугольнымъ камнемъ, на которомъ созиждется наша государственная будущность, и пр.

старой мысли земцевъ о необходимости добиться участія въ законодательствѣ и центральномъ управленіи. Эта мысль, несомнѣнно, не умерла еще въ средѣ земской и понынѣ, да по самой природѣ вещей и не можетъ умереть.

Въ Министерствѣ Финансовъ нѣтъ, конечно, достаточно полнаго матеріала для характеристики настоящаго положенія дѣла, но тѣмъ не менѣе не трудно привести отдѣльные многоговорящіе факты. Такъ, во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1894 г. Уфимскій губернаторъ заявлялъ, что «губернское земство рѣшилось домогаться, чтобы въ засѣданія высшихъ правительственныхъ учрежденій были допущены представители всѣхъ земствъ Россіи при сужденіи о вопросахъ, касающихся земствъ и, въ частности,—объ измѣненіи системы народнаго продовольствія» [1]). Противъ этого заявленія послѣдовала Высочайшая отмѣтка: «Къ серьезному вниманію Министра Внутреннихъ Дѣлъ». Вслѣдствіе сего, въ засѣданіи Комитета Министровъ 11 іюня 1896 г., были представлены надлежащія разъясненія, въ коихъ, хотя и заявлялось, что губернаторъ «придалъ всему дѣлу не надлежащій характеръ», но съ поясненіемъ, что еще въ мартѣ 1895 г. Начальнику Уфимской губерніи предложено было разъяснить земству о превышеніи имъ своихъ полномочій, и что еще ранѣе, въ февралѣ 1895 г., «въ конфиденціальномъ циркулярѣ сдѣлано было надлежащее разъясненіе губернаторамъ, какое значеніе имѣютъ въ общемъ строѣ государственнаго управленія земскія и городскія учрежденія и какихъ предметовъ названныя учрежденія не должны касаться въ своихъ постановленіяхъ».

Еще болѣе краснорѣчивое указаніе имѣется во всеподданнѣйшихъ отчетахъ Тверского губернатора. «Съ самаго начала введенія въ губерніи въ дѣйствіе Положенія 12 іюня 1890 г.», говорится въ послѣднемъ отчетѣ за 1898 г., «ведется партійная борьба, при которой правильной дѣятельности земства трудно и ожидать». Какого рода эта борьба и въ какомъ направленіи она ведется, едва ли нужно говорить; но для устраненія всякихъ на этотъ предметъ сомнѣній достаточно обратиться къ отчету того же губернатора за 1894 г. Въ этомъ отчетѣ значится, что «съ конца пятидесятыхъ и начала шестидесятыхъ годовъ образовался тѣсно сплоченный кружокъ людей либеральнаго направленія, который, постоянно разростаясь, пріобрѣлъ исключительное господство въ губерніи и сосредоточилъ въ своихъ рукахъ все веденіе дѣла губернскаго земства». Наконецъ, изъ отчета того же губернатора за 1895 г. видно, что борьба съ земской оппозиціей составляетъ тяжелую задачу мѣстной администраціи, и что отъ предсѣдательствующихъ въ земскихъ собраніяхъ предводителей дворян-

---

[1]) Сводъ Высочайшихъ отмѣтокъ по всеподданнѣйшимъ отчетамъ за 1894 годъ, стр. 237.

ства требуется иногда даже «гражданское мужество» для выполненія *конфиденціальныхъ* циркуляровъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о предметахъ, которыхъ земскія учрежденія не должны касаться. Губернскій предводитель дворянства, пишетъ губернаторъ въ названномъ отчетѣ, передъ земскимъ и дворянскимъ собраніями сдалъ должность Тверскому уѣздному предводителю, самъ же продолжалъ выходить изъ дому; въ свою очередь, Тверской уѣздный предводитель, въ перерывъ засѣданія собранія, сдалъ по болѣзни должность Новоторжскому предводителю, а этотъ послѣдній также оказался больнымъ, и за него въ собраніи предсѣдательствовалъ старицкій уѣздный предводитель, что, по мнѣнію губернатора, объясняется, между прочимъ, отсутствіемъ гражданскаго мужества у многихъ дворянъ.

Приведенныя заявленія Тверского губернатора, казалось бы, могутъ служить лучшимъ отвѣтомъ на всѣ завѣренія записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, будто послѣ закона 1890 г. исчезъ даже призракъ политическихъ стремленій земствъ. Политическая тенденція съ основанія земскихъ учрежденій до самаго послѣдняго времени то подавлялась, то вновь воскресала; но несомнѣнно, что ею отмѣчена вся 35-ти лѣтняя исторія нашего земства [1]). Въ затронутомъ мною вопросѣ о значеніи земства въ системѣ нашего государственнаго строя тенденція эта имѣетъ гораздо большее значеніе, чѣмъ то, которое придаетъ ей записка. Тѣ немногія данныя, которыя сдѣлались достояніемъ общихъ офиціальныхъ источниковъ, а также разрѣшенной и запрещенной литературы, и лишь отрывочно сгруппированы выше, болѣе чѣмъ достаточны, чтобы усомниться въ завѣреніи записки (стр. 53), будто всѣ конституціонныя стремленія земствъ сводились къ пустой шумливой оппозиціи губернскому начальству нѣсколькихъ крикуновъ и политикановъ въ немногихъ («въ видѣ рѣдкихъ исключеній») уѣздахъ. Высказывая подобную увѣренность, составители записки либо не вполнѣ искренни, либо они не имѣли возможности принять во вниманіе несомнѣнно разнородный и богатый, но секретный, матеріалъ, какой имѣется въ дѣлахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Повидимому, даже обозрѣніе подпольныхъ листковъ, которое, по ихъ словамъ, было ими сдѣлано, произведено весьма поверхностно, такъ какъ въ запискѣ дѣятельность земцевъ, агитировавшихъ въ пользу расширенія правъ земства и созыва земскаго собора, смѣшана съ дѣятельностью террористовъ и анархистовъ, пытавшихся воспользоваться студенческими и иными безпорядками въ цѣляхъ своей преступной пропаганды (см. стр. 44).

Если даже просто подсчитать всѣ тѣ земства, которыми прямо или

---

[1]) Земства „уклоняются въ сужденія о предметахъ внутренней административной политики и присваиваютъ себѣ такіе предметы администраціи, которые существенно входятъ въ кругъ государственнаго управленія". (Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода отъ 20 декабря 1898 г., № 252).

косвенно заявлялись ходатайства о допущеніи ихъ къ участію въ законодательствѣ, то получится не нѣсколько отдѣльныхъ уѣздовъ, а не менѣе половины всѣхъ земскихъ губерній. Но если ознакомиться съ содержаніемъ ходатайствъ и принять во вниманіе, при какихъ условіяхъ эти ходатайства заявлялись, и какими мѣрами предотвращались подобныя же заявленія въ другихъ губерніяхъ, то станетъ довольно ясно, что земское движеніе въ пользу земскаго собора много серьезнѣе «пустой шумливой оппозиціи губернскому начальству». Во главѣ движенія шли, конечно, вожаки (крикуны и политиканы, какъ характеризуетъ ихъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ); но если за этими «политиканами» такъ дружно шло огромное большинство самыхъ благонадежныхъ, самыхъ благонамѣренныхъ земцевъ, то не служитъ ли уже одно это доказательствомъ, что въ самой постановкѣ земскаго дѣла что-то неладно, что въ немъ есть какая-то несообразность, какое-то политическое несоотвѣтствіе всему государственному строю, и что надо серьезно подумать, прежде чѣмъ переносить земскія учрежденія на обильныя всякими политическими броженіями окраины. Движеніе, проявившееся въ земствахъ послѣ введенія въ дѣйствіе закона 1890 г., по моему мнѣнію, заслуживаетъ самаго разносторонняго вниманія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, при дальнѣйшихъ мѣропріятіяхъ въ области земскаго дѣла. Это движеніе болѣе мягкое по внѣшней формѣ, но по внутреннему содержанію гораздо болѣе знаменательно, чѣмъ даже рѣзкое движеніе 1879—1883 г.г. Для надлежащей его оцѣнки надо помнить, что закономъ 1890 г. земству дана сословная окраска, усиленъ въ собраніяхъ правительственный элементъ, что въ составъ губернскихъ земскихъ собраній введены всѣ уѣздные предводители дворянства и земскіе начальники, и если такое обезличенное сословно-бюрократическое земство продолжаетъ, тѣмъ не менѣе, проявлять политическую тенденцію, то надъ этимъ слѣдовало бы призадуматься.

Итакъ, ближайшее разсмотрѣніе результатовъ, достигнутыхъ примѣненіемъ закона 1890 г., ясно показываетъ, что законъ этотъ не имѣетъ того значенія, какое Министръ ему придаетъ, во всякомъ случаѣ, результаты далеко не таковы, чтобы на нихъ можно было успокоиться за настоящее и не тревожиться за будущее.

Ни единенія съ органами Правительства, ни оживленія и желательныхъ успѣховъ въ земской дѣятельности, ни исчезновенія политической тенденціи обновленныхъ земствъ не послѣдовало. Наоборотъ, въ новыхъ земствахъ замѣчается быстрое возрастаніе земскаго обложенія именно на потребности, удовлетворяемыя по усмотрѣнію земства, въ томъ числѣ и на такія, порученіе коихъ земству не соотвѣтствуетъ, по мнѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, задачѣ государства (народное образованіе). Увеличилась рознь между земствомъ и Правительствомъ, и, наконецъ, усилились индифферентное отношеніе земскихъ гласныхъ къ дѣламъ

мѣстнаго управленія, а равно фактическая зависимость распорядителей земскаго хозяйства отъ канцелярій; появляется даже особый классъ чиновниковъ, но только земскихъ,—всякаго рода вольнонаемныхъ спеціалистовъ, приставленныхъ къ отдѣльнымъ отраслямъ администраціи земскихъ управъ.

Это ли идеалъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ? Это ли основа экономическаго процвѣтанія и политическаго могущества государства?

„Мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ цѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія", клонятся къ полному упраздненію жизни земства.

Наличность недостатковъ въ дѣйствующей организаціи земствъ признаетъ, въ сущности, и записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, ибо, хотя она и утверждаетъ, что коренные недостатки Положенія 1864 г. устранены закономъ 1890 г., но, въ концѣ концовъ, сознается, что реформа коснулась больше внѣшности, сущность же дѣла остается прежняя, со всѣми ея «шероховатостями» (стр. 38, 55—56, 70—72).

Записка полагаетъ только, что необходимо дальнѣйшее упорядоченіе мѣстнаго самоуправленія, согласно принципамъ, положеннымъ въ основу закона 1890 г., необходимо лишь окончательное устраненіе недостатковъ, вполнѣ обнаруженныхъ 35-лѣтнимъ опытомъ примѣненія земскихъ учрежденій во внутреннихъ губерніяхъ.

Въ чемъ же будутъ заключаться это упорядоченіе и это окончательное устраненіе недостатковъ? Каковы тѣ мѣропріятія, которыя уже предначертаны, но которыя, по словамъ записки, къ сожалѣнію, не встрѣчаютъ сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства?

Такихъ мѣръ упорядоченія въ запискѣ намѣчено три:

1) Созданіе правильно устроеннаго и «надлежаще снабженнаго, какъ личнымъ составомъ, такъ и матеріальными средствами» центральнаго установленія для завѣдыванія земскими учрежденіями; для сего проектируется преобразованіе Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе.

2) Усиленіе правительственнаго надзора путемъ увеличенія личнаго состава мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, коимъ сей надзоръ порученъ; для сего проектируется учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ «съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладомъ».

3) Точная и строгая регламентація дѣятельности земскихъ учрежденій путемъ изданія уставовъ, регулирующихъ эту дѣятельность.

Разсмотримъ послѣдовательно всѣ эти проектируемыя мѣропріятія.

Къ п. 1-му. Вопросъ о созданіи для земскихъ учрежденій центральнаго органа дѣйствительно является кореннымъ вопросомъ, въ которомъ лежитъ весь центръ тяжести всего земскаго дѣла, но въ немъ же и самое больное его мѣсто. На стр. 42 записка, характеризуя недостатки Положенія 1864 г., замѣчательно вѣрно и мѣтко указываетъ, что ненормальное положеніе земскихъ учрежденій въ системѣ нашего государственнаго управленія заключалось, главнымъ образомъ, въ томъ, что земскія учрежденія не имѣли «подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ опредѣленнаго центральнаго вѣдомства, для котораго они были бы своими, которое на равноправныхъ съ другими основаніяхъ защищало бы ихъ интересъ въ центральномъ управленіи». Дѣйствительно, къ созданію такого органа, для котораго они были бы своими, земства стремились чуть не со дня ихъ введенія, а Правительство съ такимъ же постоянствомъ противопоставляло этимъ стремленіямъ ограничительныя мѣры, не желая образованія центральнаго земскаго представительства. Положеніе 1890 г., которое въ первоначальномъ проектѣ своемъ направлено было въ сущности къ упраздненію земскихъ учрежденій, вопроса о центральномъ ихъ органѣ не разрѣшило, да онъ не могъ быть и возбужденъ. Вопросъ этотъ остался, такимъ образомъ, открытымъ, и въ этомъ вся разгадка, почему земскія учрежденія, признанныя учрежденіями государственными, не стали, однако, «своими» для центральнаго управленія, почему между ними и этимъ послѣднимъ не исчезло взаимное недовѣріе, почему нѣтъ и теперь единства, нѣтъ гармоническаго сліянія въ ихъ дѣятельности, а остается все то же раздвоеніе, съ иной только окраской. Вполнѣ понятно поэтому, что во главѣ мѣръ къ дальнѣйшему упорядоченію земскаго дѣла записка ставитъ вопросъ объ учрежденіи центральнаго для завѣдыванія земскими учрежденіями органа; но то рѣшеніе, какое предполагается дать этому вопросу, для меня не совсѣмъ ясно. Трудно освоиться съ мыслью, чтобы этотъ сложный вопросъ, которымъ 35 лѣтъ «болѣли» и Правительство и земство, который былъ причиною отставокъ министровъ и губернаторовъ, репрессивныхъ мѣръ, цензурныхъ запрещеній, секретныхъ циркуляровъ и пр., и пр., чтобы этотъ вопросъ разрѣшался такъ до нельзя просто—обращеніемъ Хозяйственнаго Департамента въ Главное Управленіе. Какъ-то не вѣрится, что земства сдѣлаются для Правительства «своими», войдутъ съ нимъ въ единеніе, и интересы ихъ станутъ ближе сердцу Министра Внутреннихъ Дѣлъ только потому, что должность директора Хозяйственнаго Департамента будетъ повышена изъ IV въ III классъ, и въ его распоряженіе будетъ прибавлено нѣсколько новыхъ чиновниковъ, для дѣла, быть-можетъ, и не нужныхъ.

Къ п. 2-му. Впрочемъ, какъ видно изъ разсужденій, помѣщенныхъ на стр. 64 записки, реформа Хозяйственнаго Департамента преслѣдуетъ не столько ту цѣль, о которой говорится тамъ же, на стр. 42 (т. е. чтобы

земскія учрежденія имѣли свой центральный органъ и стали «своими»), а, главнымъ образомъ, иную—усиленіе правительственнаго надъ ними надзора, для чего, кромѣ расширенія названнаго Департамента, проектируется еще и учрежденіе на мѣстахъ должностей непремѣнныхъ членовъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ «съ надлежащимъ служебнымъ положеніемъ и окладами».

Но, казалось бы, что и подобная цѣль намѣченныхъ мѣропріятій также не можетъ быть согласована съ теоретическими взглядами записки. Если мѣстное самоуправленіе необходимо и полезно, если и теперь оно функціонируетъ, вообще говоря, правильно, то какая же надобность въ пересмотрѣ и повѣркѣ по существу всѣхъ важнѣйшихъ работъ самоуправляющихся учрежденій. Не доказываетъ ли, напротивъ, необходимость двукратнаго выполненія одной и той же работы, разъ чрезъ мѣстное самоуправленіе и вторично въ правительственныхъ установленіяхъ, ошибочности самой системы управленія.

Что въ виду Министерства Внутреннихъ Дѣлъ имѣется именно вторичная переработка сдѣланнаго земствомъ, это видно какъ изъ приведенныхъ въ отзывѣ отъ 18 февраля 1898 г. за № 1682 соображеній въ пользу учрежденія должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, такъ и изъ опредѣленія изложенныхъ въ заключительной части сего отзыва задачъ новыхъ должностныхъ лицъ. Изъ соображеній этихъ оказывается, что особаго надзора требуютъ не только выдающіяся по своей важности постановленія учрежденій мѣстнаго самоуправленія, но даже обыкновенная текущая дѣятельность, напр., весь ходъ земскаго дорожнаго хозяйства, къ тому же, судя по запискѣ, уже и теперь вполнѣ упорядоченнаго. Соотвѣтственно этому, и въ заключительной части названной бумаги Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не довольствуясь указаніями на отдѣльныя конкретныя обязанности непремѣнныхъ членовъ, предназначаетъ ихъ вообще «для завѣдыванія дѣлами по земскому и городскому самоуправленію», т. е., иначе говоря, для исполненія тѣхъ же обязанностей, которыя возложены закономъ на земскія и городскія учрежденія. Такая постановка дѣла неизбѣжно приведетъ къ тому, что и новыя должности окажутся вскорѣ недостаточными, опять возникнетъ вопросъ о расширеніи правительственнаго надзора надъ земствомъ и городами и, на ряду съ дорогими учрежденіями мѣстнаго самоуправленія, образуются сложныя правительственныя установленія, выполняющія ту же работу, какъ и первыя [1]).

---

[1]) По поводу указаній записки Министра, что преобразованіе Хозяйственнаго Департамента и учрежденіе должностей непремѣнныхъ членовъ не встрѣчаютъ сочувствія со стороны финансоваго вѣдомства, необходимо замѣтить, что въ данномъ случаѣ несочувствіе объясняется отнюдь не принципіальнымъ несогласіемъ моимъ съ названнымъ вѣдомствомъ, ни даже финансовой стороной вопроса.

Отзывъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, отъ 18 февраля 1898 г., въ которомъ изложены предположенія объ учрежденіи должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, представляетъ особый интересъ еще въ томъ отношеніи, что категорически удостовѣряетъ неисполненіе дѣйствующихъ узаконеній о надзорѣ за земскими учрежденіями. Распоряженія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, говорится въ этомъ отзывѣ, «дѣлаютъ трудъ мѣстныхъ губернскихъ начальствъ въ дѣлѣ выполненія надлежащимъ образомъ предъявляемыхъ къ нимъ въ отношеніи надзора за дѣятельностью названныхъ учрежденій требованій и возлагаемыхъ на нихъ задачъ совершенно непосильнымъ». Къ наблюденію за земскимъ и городскимъ дѣломъ привлечены лица, «которыя, по своему служебному положенію и прямымъ своимъ обязанностямъ, не имѣютъ никакой возможности посвятить себя еще и спеціальнымъ занятіямъ по губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію и являются фактическими его членами лишь на время засѣданій». Главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ присутствіи «силою вещей является секретарь, на котораго фактически и ложится вся отвѣтственность и тяжесть не только дѣлопроизводства въ тѣсномъ значеніи этого слова... но и предварительной, необходимой для доклада дѣла присутствію, разработки его... и, наконецъ, даже производство дознанія о неправильныхъ дѣйствіяхъ городскихъ и земскихъ учрежденій». Указавъ затѣмъ, что такой порядокъ «вовсе не соотвѣтствуетъ ни тому служебному положенію, въ какое поставилъ означенную должность законъ», «ни тѣмъ требованіямъ, какія можно предъявлять къ этой должности по самому ея учрежденію», Министерство Внутреннихъ Дѣлъ приходитъ къ заключенію о необходимости особыхъ непремѣнныхъ членовъ для завѣдыванія дѣлами, относящимися до земскаго и городского управленія.

Приведенныя соображенія рѣшительно опровергаютъ заявленія за-

---

Дѣло объясняется гораздо проще. Проектъ преобразованія Хозяйственнаго Департамента былъ очень широкъ, но весьма слабо обоснованъ. Поэтому финансовое вѣдомство и сдѣлало по поводу этого проекта рядъ замѣчаній, чисто практическихъ, доказывая преувеличенность требованій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Если послѣднее признавало эти возраженія неосновательными, то отъ него зависѣло внести дѣло съ разногласіемъ въ Государственный Совѣтъ.

Что касается до проекта объ учрежденіи должностей непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, то онъ присланъ былъ на заключеніе Министерства Финансовъ въ совершенно неразработанномъ видѣ. Никакихъ фактическихъ данныхъ, доказывающихъ недостаточность существующихъ учрежденій, въ отзывѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не было указано; и эти данныя финансовое вѣдомство вынуждено было собирать чрезъ собственные свои органы. Само собою разумѣется, что на это необходимо было время, и поэтому отзывъ не могъ быть сообщенъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ съ такою скоростью, какая была бы ему желательна.

писки Министра Внутреннихъ Дѣлъ о достигнутомъ уже упорядоченіи дѣятельности мѣстнаго самоуправленія путемъ установленія правительственнаго надзора.

Къ п. 3-му. Что касается, наконецъ, третьей изъ намѣченныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ мѣръ—регламентаціи дѣятельности земскихъ учрежденій путемъ изданія для этого особыхъ уставовъ, регулирующихъ ихъ дѣятельность, то относительно этого мѣропріятія къ упорядоченію земскаго дѣла прежде всего необходимо замѣтить, что, съ точки зрѣнія сторонниковъ мѣстнаго самоуправленія, самая необходимость послѣдняго обосновывается именно невозможностью точной и полной регламентаціи въ законѣ всѣхъ задачъ мѣстнаго управленія, требующихъ постояннаго соображенія съ условіями мѣста и времени. Изъ вытекающей отсюда неизбѣжности усмотрѣнія мѣстныхъ дѣятелей и выводится то положеніе, что мѣстное управленіе должно быть поручено не чиновникамъ, усмотрѣніе коихъ недопустимо, — а представителямъ мѣстнаго же общества, состоящимъ подъ контролемъ общественнаго мнѣнія [1]). Если это положеніе ошибочно, если законъ съ пользою для дѣла можетъ регламентировать задачи мѣстнаго самоуправленія и способы ихъ достиженія, тогда отпадаетъ одинъ изъ важнѣйшихъ доводовъ въ пользу самоуправленія; если же научная теорія правильна, то преслѣдуемая Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ цѣль — регламентировать дѣятельность земства— является по существу своему не мѣрой къ исправленію недостатковъ въ существующей организаціи земскихъ учрежденій, а мѣрой къ ограниченію ихъ самостоятельности, скрытымъ шагомъ къ ихъ упраздненію. Такое значеніе проектируемыхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ уставовъ для истинныхъ сторонниковъ самоуправленія внѣ спора и сомнѣнія. «Если хотятъ подрѣзать земство въ самомъ его корнѣ, подавить въ немъ всякую общественную инициативу и превратить его въ мертвую машину», говоритъ, напр., проф. Чичеринъ, «то нѣтъ лучшаго средства какъ подвергнуть его всесторонней регламентаціи» [2]). И дѣйствительно, нельзя не признать всей справедливости этого взгляда.

Земство, лишенное самостоятельности, руководимое во всѣхъ подробностяхъ его дѣятельности предписаніями уставовъ и указаніями администраціи,—такое земство не имѣетъ ровно никакого значенія; для цѣлей управленія оно является не только ненужнымъ, но прямо вреднымъ, такъ какъ не облегчаетъ, но затрудняетъ задачи Правительства, безъ всякой пользы тормозитъ дѣятельность послѣдняго. Руководство выбранными мѣстнымъ населеніемъ лицами, безспорно, гораздо затруднительнѣе, чѣмъ

---

[1]) Н. М. Коркуновъ, Русское Государственное Право, т. II, изд. 2-е, стр. 353.

[2]) Чичеринъ. Государство и земство. „С.-Петербургскія Вѣдомости“, 7 мая 1890 г., № 122. См. также ст. Арсеньева въ № 2 „Вѣстника Европы“ за 1899 г.

чиновниками, назначенными Правительствомъ. Съ другой стороны, по степени исполнительности выборныя учрежденія всегда останутся позади обыкновенныхъ бюрократическихъ органовъ. Наконецъ, при отсутствіи самостоятельности, земство не можетъ имѣть и надлежащаго интереса къ порученному ему дѣлу: интересъ этотъ обусловливается возможностью проводить въ жизнь свои взгляды, устраивать мѣстные порядки согласно собственному желанію, а этихъ-то условій и не будетъ, разъ земству придется дѣйствовать только по предписаніямъ. Въ успѣхѣ порученныхъ имъ отраслей управленія общественные дѣятели будутъ заинтересованы даже меньше чиновниковъ, для которыхъ этотъ успѣхъ связанъ съ интересами личнаго положенія.

Правильность этихъ теоретическихъ воззрѣній неопровержимо подтверждается историческимъ опытомъ—почти столѣтнею исторіею губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій Императрицы Екатерины II. Широкое примѣненіе выборнаго начала не сдѣлало изъ этихъ учрежденій органовъ самоуправленія, ибо учрежденія эти не пользовались никакою самостоятельностью, являлись лишь исполнительными органами государства, вполнѣ отъ него зависимыми. Результаты извѣстны: полнѣйшій хаосъ въ мѣстномъ управленіи, совершенное пренебреженіе къ общественнымъ интересамъ и почти не знающая предѣловъ продажность. Ошибочно было бы приписывать эти слѣдствія исключительно низкому нравственному уровню общества; уровень этотъ не оставался, конечно, безъ вліянія на ходъ управленія, но корень неудачи лежитъ глубже, — въ ошибочности самой системы.

Общество не могло сразу переродиться, каковы бы ни были пережитыя имъ событія. Между тѣмъ то же общество, которое избирало въ судьи, совѣтники и засѣдатели завѣдомыхъ взяточниковъ и людей сомнительной нравственности, пополнило ряды новыхъ, нереформенныхъ учрежденій, какъ выборныхъ, такъ и организованныхъ по назначенію правительства, людьми совершенно иныхъ взглядовъ, иного направленія [1]).

---

[1]) Нельзя не указать также, что изданіе уставовъ, регламентирующихъ дѣятельность земствъ, едва ли даже и практически осуществимо. Мѣра эта признавалась задачею ближайшаго будущаго еще въ 1863 г. при разработкѣ перваго земскаго Положенія. Если, тѣмъ не менѣе, задача эта и нынѣ, по прошествіи болѣе 35 лѣтъ, остается неосуществленною, то не слѣдуетъ ли отсюда, что она сопряжена съ большими практическими затрудненіями и что на успѣшное выполненіе ея въ настоящемъ весьма трудно разсчитывать? Можно даже думать, что нынѣ выполнить ее гораздо труднѣе, чѣмъ то было при введеніи въ дѣйствіе земскихъ учрежденій. Предоставленныя самимъ себѣ, дѣйствуя въ полной обособленности одно отъ другого, земства значительно разошлись въ своей дѣятельности. Подъ вліяніемъ тѣхъ или иныхъ причинъ въ земскомъ управленіи, отдѣльныхъ уѣздовъ и губерній получила преобладаніе, какъ указываетъ и записка (стр. 52), то та, то другая задача; еще болѣе разнообразія обнаруживается въ способахъ удовлетворенія земскихъ потребностей. Вслѣдствіе этого всякая попытка

Итакъ, регламентація дѣятельности земствъ есть мѣра, подрывающая земскія учрежденія въ самой ихъ основѣ. Но для того, чтобы устранить всякія сомнѣнія относительно дѣйствительнаго значенія этой мѣры, слѣдуетъ только поближе взглянуть, въ какомъ направленіи Министерство Внутреннихъ Дѣлъ предполагаетъ вести эту регламентацію, какія мѣры проектируются имъ для окончательнаго устраненія существующихъ въ земскомъ дѣлѣ недостатковъ и пробѣловъ.

Едва ли подлежитъ сомнѣнію, что первая и главнѣйшая изъ заботъ о нуждахъ населенія есть забота о его пропитаніи—о хлѣбѣ насущномъ, т. е., иначе говоря, вопросъ о народномъ продовольствіи. Между тѣмъ, какъ выше указано, по проекту новаго продовольственнаго устава, внесеннаго уже на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, признается «безусловно необходимымъ изъять дѣло продовольственной помощи изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій», при чемъ въ запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ уставъ этотъ самымъ рѣшительнымъ образомъ считается одной изъ главнѣйшихъ мѣръ, принятыхъ въ послѣднее время къ окончательному *упорядоченію земскаго дѣла.*

Послѣ народнаго продовольствія, какъ мѣры, обезпечивающей первую и самую насущную потребность населенія, слѣдующей важнѣйшей нуждой этого населенія является, конечно, потребность въ образованіи, которое составляетъ основу матеріальнаго и духовнаго благосостоянія всего государства и каждой отдѣльной мѣстности. Между тѣмъ и эту столь важную отрасль земской дѣятельности Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не считаетъ цѣлесообразнымъ оставлять въ рукахъ земствъ, и изъ вѣдѣнія этихъ самоуправляющихся единицъ, которыя, по мнѣнію записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, наиболѣе способны развивать въ народѣ «привычку къ самоустройству и самоопредѣленію», предполагаетъ передать въ руки чиновниковъ, нимало не опасаясь, что бюрократія, чрезмѣрный гнетъ которой такъ усиленно подчеркивается въ той же запискѣ, задавитъ въ молодомъ поколѣніи въ самомъ зародышѣ всякую способность къ

законодателя регулировать ту или иную сторону земской дѣятельности, неизбѣжно сопряжена съ ломкою установившихся въ дѣйствительной жизни порядковъ. Законъ неизбѣжно долженъ отдать предпочтеніе однимъ порядкамъ передъ другими, вмѣнить земствамъ въ обязанность одно, запретить другое, а можетъ быть, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, осудить все сдѣланное, предписавъ дѣлать совершенно другое. Законъ же, допускающій все существующее разнообразіе въ земскомъ управленіи, очевидно, не достигалъ бы никакой практической цѣли, явился бы формою, лишенною какого-либо содержанія. Между тѣмъ измѣненіе того, что уже окрѣпло, пустило корни, представляетъ вообще задачу весьма трудную, сложность коей еще увеличивается, когда приходится имѣть дѣло съ органами, пользующимися извѣстною самостоятельностью, не состоящими въ прямомъ подчиненіи у Правительства. Наглядньмъ и убѣдительнымъ тому доказательствомъ является уже упомянутая выше исторія лѣчебнаго устава 10 іюня 1893 года...

самодѣятельности, обратить его въ «обезличенныя и безсвязныя толпы населенія».

Далѣе, въ томъ же всеподданнѣйшемъ докладѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, отъ 5 марта 1897 года, въ коемъ возбужденъ былъ вопросъ объ изъятіи изъ вѣдѣнія земствъ народнаго образованія, указывается на необходимость освободить земство отъ обязательныхъ расходовъ, а слѣдовательно, и отъ сопряженныхъ съ ними обязанностей, по борьбѣ съ эпидеміями и эпизоотіями, по призрѣнію умалишенныхъ и пр. Въ случаѣ осуществленія всѣхъ этихъ предположеній бюджетъ земства будетъ, безспорно, значительно облегченъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ земство утратитъ и большую часть своего значенія. Неуклонно слѣдуя по такому намѣченному Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ пути, весьма скоро придется притти къ сохраненію за земствомъ одной лишь обязанности—по содержанію земскаго управленія, но будетъ ли это равносильно упорядоченію земской дѣятельности?

Такимъ образомъ, система частью уже осуществленныхъ, а частью проектированныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ мѣръ приводитъ, въ концѣ концовъ, къ тому же результату, какъ прямая замѣна органовъ самоуправленія установленіями государственными. Вся политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по отношенію къ земству заключается въ медленномъ, но неуклонномъ подтачиваніи его органовъ, постепенномъ ослабленіи ихъ значенія и постепенномъ же сосредоточеніи ихъ функцій въ вѣдѣніи правительственныхъ установленій. Нисколько не преувеличивая, можно сказать, что когда указываемыя въ запискѣ «мѣропріятія, принятыя за послѣднее время въ цѣляхъ упорядоченія отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства и управленія» будутъ приведены къ благополучному концу, то въ дѣйствительности у насъ не будетъ никакого самоуправленія,—отъ земскихъ учрежденій останется одна идея да внѣшняя оболочка, безъ всякаго дѣлового содержанія.

Въ самомъ дѣлѣ, допустимъ даже, что «упорядоченіе земскаго дѣла» остановилось на томъ пунктѣ, до котораго его доведутъ всѣ упомянутыя выше мѣропріятія; что же изобразитъ изъ себя земское самоуправленіе, поскольку таковое уцѣлѣетъ послѣ законченнаго упорядоченія? Прежде всего важнѣйшія изъ отраслей мѣстнаго самоуправленія, каковы—продовольственное дѣло, школьное, и т. п., отошли отъ земства. Это въ силу мѣропріятій, направленныхъ къ сокращенію его компетенціи. Остаются дѣла въ родѣ извознаго промысла на станціяхъ желѣзныхъ дорогъ, чистки дворовъ, уборки и уничтоженія палыхъ животныхъ [1]) и т. п. Но, во-первыхъ, и по этимъ дѣламъ просторъ земской иниціативы, право издавать обязательныя постановленія значительно стѣснять, если не совсѣмъ упразднять

[1]) Положеніе, ст. 108.

заготовляемые уставы. Во-вторыхъ, и въ такой сравнительно ограниченной и не особенно соблазнительной дѣятельности, для земской самостоятельности останется очень мало: на каждомъ шагу надзоръ, протестъ, провѣрки, просмотры, пересмотръ и т. д. Что же останется отъ того земства, о которомъ мечтали люди 60-хъ г.г.? Останется немногое: а) учрежденія, въ которыхъ изображается земство; б) эти учрежденія въ то же время тихая пристань, гдѣ потерпѣвшіе аваріи на другихъ поприщахъ могутъ *служить* не земству, а *по земству*. Это будутъ люди, свободные отъ чувствительнаго самолюбія да, пожалуй, и отъ деликатной совѣсти.

Введеніе земскихъ учрежденій на окраинахъ и, въ особенности, въ Западномъ краѣ не оправдывается политическими соображеніями.

При такомъ направленіи политики Министерства Внутреннихъ Дѣлъ предположеніе этого Министерства о введеніи земскихъ учрежденій на окраинахъ является, на первый взглядъ, прямымъ логическимъ несоотвѣтствіемъ уже произведенному, а тѣмъ болѣе предстоящему «упорядоченію» земскаго дѣла. Это несоотвѣтствіе выступаетъ тѣмъ рельефнѣе, что по соображеніямъ политическимъ въ будущихъ земствахъ Западнаго края предполагается усугубить всѣ тѣ недостатки, которыми страдаютъ существующія земства губерній внутреннихъ; предлагается прямо начать съ устройства одной внѣшней безсодержательной оболочки. Именно, проектъ имѣетъ въ виду, въ цѣляхъ объединенія дѣятельности будущихъ земскихъ учрежденій съ органами Правительства, лишить ихъ всякой, даже призрачной самостоятельности, поставить въ полное подчиненіе органамъ Правительства и коренным образомъ измѣнить принятую для внутреннихъ губерній организацію. Предполагается, слѣдовательно, весьма несовершенная бюрократическая организація, но *съ сохраненіемъ идеи самоуправленія*. Если существующія земства являются у насъ зданіемъ и безъ крыши, и безъ фундамента, то, продолжая это образное, сдѣланное еще славянофилами, сравненіе, можно сказать, что проектируемыя на окраинахъ земства будутъ лишены даже и стѣнъ, ибо ни своихъ исполнительныхъ органовъ, ни уѣздныхъ земскихъ учрежденій у нихъ не будетъ.

Я не стану здѣсь касаться вопроса, насколько такая постановка земскаго дѣла и вообще подобная организація земскихъ учрежденій соотвѣтствуетъ основнымъ принципамъ защищаемаго запискою Министра Внутреннихъ Дѣлъ самоуправленія. Я не стану также говорить, какихъ результатовъ можно ожидать отъ дѣятельности земскихъ собраній, не имѣющихъ ни связи съ мѣстностью, ни своихъ исполнительныхъ органовъ; объ этомъ уже говорено въ моихъ официальныхъ отвѣтахъ, и, кромѣ того, съ не-

отразимой логикой вопросъ этотъ былъ разобранъ въ отзывѣ Оберъ-Прокурора Св. Синода, по вопросу о введеніи земства въ губ. Архангельской. Здѣсь я позволю себѣ остановиться только на тѣхъ соображеніяхъ, которыя приводятся запиской въ опроверженіе возраженій противъ предполагаемой земской реформы въ Западномъ краѣ. Доводы эти сводятся къ слѣдующимъ тремъ: 1) Западный край — «колыбель русской народности, русской государственности, языка и вѣры», 2) укрѣпленіе русскаго въ краѣ вліянія и 3) предоставленіе возможности русскому мѣстному элементу сложиться въ краѣ въ опредѣленную и сознательную общественную силу.

Что касается перваго довода, то онъ, безспорно, представляетъ собою прекрасную и благодарную тему для историческаго изслѣдованія, но едва ли можетъ имѣть какое-либо практическое значеніе для настоящаго времени. Въ государственныхъ мѣропріятіяхъ приходится считаться не съ тѣмъ временемъ, когда народъ былъ еще въ колыбели, а съ существующимъ настоящимъ положеніемъ края, которое довольно наглядно показываетъ, какіе элементы, вмѣсто «русской народности, государственности, языка и вѣры», водворились въ этой колыбели, особенно въ сѣверо-западной ея части [1]). Изъ статистическихъ данныхъ, приведенныхъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ представленіи въ Государственный Совѣтъ, видно, между прочимъ, что среди частныхъ владѣльцевъ, которые по размѣрамъ владѣемой земли могли бы принять непосредственное участіе въ земскихъ выборахъ, католики, въ общемъ, составляютъ преобладающій въ краѣ элементъ не только надъ православными, но даже надъ этими послѣдними вмѣстѣ съ старообрядцами и протестантами въ совокупности, а, напр., въ Ковенской губерніи они являются прямо подавляющей массой, ибо тамъ на 384 частныхъ владѣльца изъ православныхъ, протестантовъ и старообрядцевъ приходится 1,044 католиковъ. Далѣе, на стр. 81 и слѣд. того же представленія, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ свидѣтельствуетъ, «что землевладѣльцы польскаго происхожденія, какъ прочнѣе укоренившіеся въ губерніяхъ края, не исключая и юго-западныхъ, придаютъ польскую окраску общему характеру мѣстной неслужащей интеллигенціи». «Тогда какъ русскіе въ значительной ихъ части въ имѣніяхъ своихъ не проживаютъ и ведутъ хозяйство заглазно черезъ управляющихъ, нерѣдко изъ числа мѣстныхъ поляковъ или даже иностранцевъ... Кромѣ того, между русскими землевладѣльцами имѣется немалый процентъ лицъ, которыя пріобрѣли имѣнія не для того, чтобы прочно въ нихъ устроиться, а лишь въ цѣляхъ перепродажи земли по частямъ крестьянамъ. Наконецъ, русскіе землевладѣльцы, большинство

[1]) Польскіе публицисты считаютъ Западный край „древней колыбелью своей расы". Le comte Leliwa (псевдонимъ). „Russie et Pologne", p. 129.

коихъ владѣетъ землями не болѣе 20—30 лѣтъ, представляютъ разрозненную массу, состоящую изъ самыхъ разнообразныхъ общественныхъ элементовъ и лишенную единства, укрѣпляемаго лишь давнишними отношеніями и привычками совмѣстной жизни. Между тѣмъ польскій помѣщичій классъ, владѣющій имѣніями издавна, съ прошлаго столѣтія, а мѣстами и съ значительно болѣе ранняго времени, представляетъ сплоченную однородную среду, отдѣльныя личности которой связаны между собой старинными отношеніями родства, сосѣдства, традицій. Благодаря этимъ причинамъ, польскій помѣщичій классъ, хотя и уступаетъ, въ общемъ, въ численности русскому, но за исключеніемъ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ уѣздовъ, превосходитъ его по силѣ и общественному значенію». Если къ этимъ, сообщеннымъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, даннымъ добавить еще, что Западный край входитъ въ черту еврейской ссѣдлости, и принять во вниманіе сепаративныя грезы украйнофиловъ, то получится довольно неутѣшительная картина дѣйствительнаго положенія дѣла въ «колыбели русской народности», и до очевидности ясной становится возможность политической агитаціи, въ случаѣ призванія мѣстнаго населенія къ завѣдыванію дѣлами мѣстнаго управленія. Этой агитаціи опасается и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. «Скрытое недовольство, которое, несомнѣнно, таится въ массѣ польскаго населенія» (говорится на стр. 94 представленія), «особенно во владѣльческихъ его классахъ, и неизбѣжно поддерживается тѣми исключительными мѣрами, которыя, въ видахъ государственной необходимости, примѣняются и долго еще должны примѣняться въ краѣ, можетъ, при извѣстной склонности поляковъ къ увлеченіямъ, найти выходъ и въ нежелательныхъ въ средѣ уѣздныхъ собраній демонстраціяхъ политическаго характера, которыя испортятъ все дѣло». Опасаясь, чтобы земскія учрежденія не получили политическаго значенія въ Западномъ краѣ, Министерство проектируетъ такую ихъ организацію, чтобы отъ живого участія въ земскомъ дѣлѣ былъ устраненъ, по возможности, сплоченный и господствующій въ краѣ польскій элементъ.

Всѣ эти заявленія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и, наконецъ, самая проектируемая имъ организація земскихъ учрежденій служатъ, казалось бы, лучшимъ отвѣтомъ на остальные два довода, приводимые имъ въ пользу введенія земства въ Западномъ краѣ. Самоуправленіе только тогда имѣетъ смыслъ и значеніе, когда къ участію въ немъ привлекается тотъ мѣстный элементъ, которому дороги интересы и благоустройство края. Между тѣмъ именно этотъ-то элементъ отъ участія въ земскомъ управленіи предполагается устранить, а привлечь элементъ русскій, который, какъ видно, изъ приведенныхъ заявленій самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, не пользуется въ краѣ никакимъ вліяніемъ и во многихъ мѣстахъ по сей день является лишь пожеланіемъ, а то даже и фикціей,

удобной для выборки разрѣшеній на покупку имѣній. Отъ землевладѣльца, который, купивъ имѣніе, не живетъ въ немъ, а сдаетъ его въ аренду (иногда совершенно фиктивную) полякамъ, отъ спекулянта, который пріобрѣтаетъ земельный участокъ для перепродажи по выгодной цѣнѣ крестьянамъ, наконецъ, отъ тѣхъ земцевъ, которыхъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ надѣется привлечь въ край посредствомъ назначенія на мѣста предсѣдателей и членовъ управъ, никакъ нельзя ожидать заботъ о пользахъ и нуждахъ края, ибо ихъ ближайшая цѣль заключалась бы не въ томъ, чтобы своими трудами по общественной должности оправдать довѣріе избравшихъ ихъ лицъ и содѣйствовать развитію благосостоянія страны, а въ томъ, чтобы по возможности, и въ скорѣйшемъ времени, устроить свое матеріальное положеніе, не безъ видовъ на служебное повышеніе.

Съ другой стороны, даже при той своеобразной организаціи мѣстнаго самоуправленія, которая проектируется Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ для Западнаго края, едва ли удастся совершенно устранить польскій элементъ отъ участія въ земскихъ собраніяхъ, и поэтому есть полное основаніе опасаться, что собранія эти превратятся въ нѣчто похожее на мѣстные сеймы или хоть сеймики, въ которыхъ будетъ разгораться племенная вражда, при чемъ при малѣйшей разницѣ во взглядахъ съ русской партіей или съ губернаторомъ на пользы и нужды края, польскій элементъ будетъ навлекать на себя, и правильныя и неправильныя, подозрѣнія въ политиканствѣ, въ предвзятой оппозиціи противъ самого Правительства.

Въ томъ, что Западный край—почва мало подходящая для насажденія началъ самоуправленія,—въ этомъ не сомнѣваются даже такіе представители либерализма и самые горячіе защитники земства, какъ, напр., проф. Градовскій. «Въ мѣстностяхъ, не представляющихъ національнаго единства», говоритъ онъ, «самоуправленіе неспособно дать удовлетворительныхъ результатовъ». Примѣромъ такихъ мѣстностей профессоръ приводитъ наши западныя губерніи. «Самоуправленіе въ этихъ областяхъ», по его мнѣнію, «означало бы освященіе сепаративныхъ, антигосударственныхъ, антинаціональныхъ и даже противообщественныхъ стремленій, которыя привели бы къ подавленію здоровыхъ общественныхъ силъ и торжеству враждебной для насъ политики» [1]).

Заслуживаетъ вниманія еще одно обстоятельство. Составители Положенія 1864 года не считали возможнымъ распространять земскія учрежденія на Западную окраину. Между прочимъ, бывшій Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, графъ Валуевъ, исходилъ изъ того соображенія, что введенныя въ краѣ учрежденія стѣснили бы Правительство въ его мѣрахъ противодѣйствовать польскому вліянію. Перевѣса польскихъ помѣщиковъ и влія-

[1]) Градовскій, Исторія мѣстнаго самоуправленія въ Россіи, стр. CXIII.

нія ихъ на сельское населеніе опасался и такой убѣжденный сторонникъ земства, какъ бывшій военный министръ графъ Милютинъ [1]). Черезъ 40 лѣтъ къ такому же, но еще болѣе опредѣленному, выводу приходитъ Оберъ-Прокуроръ Св. Синода, въ своемъ отзывѣ отъ 20 декабря 1898 г., по вопросу о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ. Указавши, въ чьи руки неизбѣжно перейдетъ руководство мѣстными выборами, а слѣдовательно, и заправленіе земскою политикою, статсъ-секретарь Побѣдоносцевъ заключаетъ: «не трудно представить себѣ, какой отсюда послѣдуетъ вредъ для русскаго дѣла и для существенныхъ интересовъ русской власти въ Сѣверо-Западномъ и Юго-Западномъ краѣ» [2]).

Нельзя не замѣтить также, что всѣ разсужденія славянофиловъ о завѣтахъ и преданіяхъ русскаго народа, объ особыхъ укладахъ Московскаго государства, объ историческихъ особенностяхъ русской государственности, о волѣ для Царя и землѣ для народа, словомъ, вся та аргументація, на которой построена записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, совершенно непримѣнима къ Западному краю. Край этотъ съ тѣхъ поръ, какъ вышелъ изъ «колыбели», неизмѣнно тянулъ къ Западу и его порядкамъ,—къ Польшѣ, ея строю и ея интересамъ; тянетъ къ ней и понынѣ. Слѣдуетъ ли напоминать Министру Внутреннихъ Дѣлъ, что еще не такъ давно, въ 1862 году, минскіе, напр., дворяне въ своемъ всеподданнѣйшемъ адресѣ просили учрежденій, свойственныхъ духу народа польскаго; что, какъ видно изъ послѣдняго всеподданнѣйшаго отчета Виленскаго, Ковенскаго и Гродненскаго генералъ-губернатора, въ краѣ и до сихъ поръ все еще съ перевѣсомъ въ пользу поляковъ, «продолжается упорная вѣковая борьба русской, польской, еврейской, нѣмецкой и литовской народностей, изъ коихъ каждая, при помощи самыхъ разнообразныхъ способовъ, отстаиваетъ свои права на существованіе и господство» [3]); что въ польскихъ проектахъ всероссійской политической реформы основною мыслью является послѣдовательное развитіе началъ самоуправленія—организаціи самоуправленія волостного, провинціальнаго («провинціальное земство») и государственнаго [4]), и что, наконецъ, распространеніе земства на западную половину Имперіи входитъ въ программу и нашихъ конституціоналистовъ, которые въ этомъ распространеніи видятъ крупный шагъ ко введенію представительнаго правленія [5]).

Вообще говоря, въ томъ, что введеніе земства въ Западномъ краѣ

---

[1]) Историческая записка, стр. 97 (гр. Валуевъ), стр. 80 (гр. Милютинъ); стр. 120—123.

[2]) Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода, отъ 20 декабря 1898 г., № 252.

[3]) По счету гр. Лелива, за тридцать лѣтъ усилій по руссификаціи ни одного поляка не руссифицировали („Russie et Pologne", p. 130).

[4]) См. „Русская Имперія". Польскій взглядъ на русскіе государственные вопросы. Берлинъ, 1882 г.

[5]) Драгомановъ, Либерализмъ и земство, стр. 31.

есть шагъ небезопасный въ политическомъ отношеніи, едва ли можетъ быть сомнѣніе; опасенія эти раздѣляетъ, повидимому, и само Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не рѣшаясь вводить земство въ полномъ, существующемъ для центральныхъ губерній, хотя и значительно урѣзанномъ закономъ 1890 г., объемѣ. Эти опасенія нашли уже надлежащую оцѣнку и въ Высочайшей резолюціи на всеподданнѣйшемъ отчетѣ Гродненскаго губернатора за 1897 г. «По Моему, введеніе земскихъ учрежденій въ западныхъ губерніяхъ несвоевременно».

Но обратно, доводъ, приводимый запискою въ пользу введенія земства въ Западномъ краѣ—укрѣпленіе русскаго въ краѣ вліянія—доводъ болѣе чѣмъ сомнительный; основываясь на немъ, можно съ равнымъ успѣхомъ доказывать пользу введенія земства и въ Царствѣ Польскомъ.

Во всякомъ случаѣ, какъ бы ни смотрѣть на политическое значеніе земства въ Западномъ краѣ, но руководящую идею Министерства Внутреннихъ Дѣлъ въ предполагаемой имъ мѣрѣ уяснить очень трудно. Для меня вполнѣ понятна точка зрѣнія генералъ-адъютанта Драгомірова, когда онъ, утверждая, что русскій элементъ достаточно окрѣпъ въ Юго-Западномъ краѣ, настаиваетъ на введеніи земствъ въ полномъ объемѣ. Лично я раздѣляю мнѣніе генералъ-адъютанта Троцкаго, когда онъ предлагаетъ, «отбросивъ вовсе мысль о введеніи въ Сѣверо-Западномъ краѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, ограничиться преобразованіемъ нынѣ существующихъ органовъ земскаго хозяйства, путемъ расширенія ихъ полномочій и привлеченія къ участію въ земскомъ дѣлѣ выборныхъ представителей населенія». Но, на первый взглядъ, представляется рѣшительно непонятнымъ, какія собственно цѣли преслѣдуетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, вводя земскія учрежденія въ Западномъ краѣ. Дѣятельность и компетенція земствъ во внутреннихъ губерніяхъ самимъ Министерствомъ все болѣе и болѣе стѣсняется, предполагаются и дальнѣйшія стѣсненія; земства все болѣе и болѣе теряютъ свое практическое значеніе и свой жизненный смыслъ и, тѣмъ не менѣе, они распространяются,—для чего же? Для чего же, серьезно, подъ флагомъ земства, вводятся на окраинѣ весьма несовершенныя учрежденія, въ которыхъ сохранена одна голая идея самоуправленія?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ, можетъ-быть, можно найти въ представленіи самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ. Изъ заключительнаго VIII пункта этого представленія (стр. 153) видно [1]), что идеѣ самоуправленія, пере-

---

[1]) Представленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 153).

... VIII. Предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по мѣрѣ указаній опыта, вносить въ Комитетъ Министровъ предположенія свои:

1) объ образованіи уѣздныхъ земскихъ собраній въ тѣхъ уѣздахъ западныхъ губерній, въ которыхъ, по обстоятельствамъ дѣла, это представится возможнымъ;

саженной на свѣжую почву, гдѣ не видали еще ея постепеннаго хирѣнія, предполагается дать дальнѣйшее развитіе — примѣнить къ проектированнымъ земствамъ нормы дѣйствующаго Положенія, когда Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ это нужнымъ. Такимъ образомъ, подъ видомъ бюрократической формы, идея, потерпѣвшая крушеніе во внутреннихъ губерніяхъ, будетъ сохранена въ ея жизненности на окраинахъ до времени, когда признано будетъ нужнымъ дать ей дальнѣйшее развитіе, будетъ сохранена впрокъ до наступленія болѣе благопріятныхъ росту ея обстоятельствъ, до новаго подъема общественныхъ силъ, до какой-нибудь «новой эры».

Необходимость коренной реформы мѣстнаго управленія, по одному общему плану.

Если, такимъ образомъ, вся политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ клонится не къ развитію, а къ дальнѣйшему стѣсненію земскихъ учрежденій, если ко введенію на окраинахъ предполагается не система самоуправленія, въ дѣйствительномъ значеніи этого слова, а одна лишь ея внѣшняя форма и притомъ весьма несовершенная форма, то, по моему крайнему разумѣнію, коренное преобразованіе правительственной мѣстной администраціи представляется, для всей Россіи, мѣрой не терпящей никакихъ отлагательствъ и дѣломъ первостепенной важности. Наше мѣстное управленіе находится въ самомъ ненормальномъ, въ самомъ печальномъ состояніи. У насъ имѣются или предполагаются ко введенію земскія учрежденія, но дѣятельность этихъ учрежденій все болѣе и болѣе стѣсняется и ставится въ такія условія, при которыхъ они не могутъ удовлетворять своему назначенію. Съ другой стороны, на ряду съ этими учрежденіями продолжаетъ дѣйствовать старая администрація, всемогущая по простору своего произвола, но по самой организаціи своей безсильная для какой-либо живой, активной дѣятельности. Преобразовать эту неудовлетворительную администрацію не признается, однако, существенно необходимымъ, подъ тѣмъ предлогомъ, что имѣется самоуправленіе, которое дѣлаетъ свое дѣло и нуждается только въ нѣкоторомъ упорядоченіи. Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ, нѣтъ хорошей администраціи, которая дер-

---

2) объ отмѣнѣ въ отношеніи сихъ уѣздовъ, а равно цѣлыхъ губерній, тѣхъ изъ установленныхъ для земскихъ въ западныхъ губерніяхъ учрежденій ограничительныхъ правилъ, которыя не будутъ болѣе вызываться необходимостью;

3) о подчиненіи земскихъ учрежденій въ сихъ уѣздахъ, равно какъ и цѣлыхъ губерніяхъ, дѣйствію всѣхъ правилъ, установленныхъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г.

жала бы въ своихъ рукахъ все хозяйство и все управленіе губерніи, ибо есть земство; нѣтъ и сколько-нибудь удовлетворяющаго своему назначенію самоуправленія, такъ какъ оно все болѣе и болѣе подавляется въ пользу начала правительственной администраціи, которая въ ея настоящемъ состояніи къ веденію живого дѣла неспособна. Нельзя дать правильной постановки земству, потому что такая постановка опасна въ политическомъ отношеніи, и нельзя дать администраціи живого, активнаго участія въ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства и управленія, ибо предоставленіе ей такого участія равносильно уничтоженію самоуправленія, сохраненіе котораго признается необходимымъ. Такое печальное и ненормальное положеніе дѣла еще проф. Градовскій охарактеризовалъ замѣчательно мѣтко, сказавъ, что «въ рукахъ земства оказалась одна компетенція безъ власти, а въ рукахъ Правительства власть безъ компетенціи» [1]).

Изъ этого заколдованнаго круга надо выйти, такъ какъ существующее полное неустройство нашего мѣстнаго управленія является одной изъ главныхъ и основныхъ причинъ печальнаго состоянія и продовольственнаго дѣла, и народнаго образованія, и вообще всего того неустройства деревни, уѣзда и губерніи, на которое такъ много слышится со всѣхъ сторонъ указаній и жалобъ. Глубокой правдой звучатъ слова одного изъ нашихъ государственныхъ дѣятелей, что «неустройство мѣстнаго хозяйственнаго управленія составляетъ издавна больное мѣсто нашихъ учрежденій, и въ немъ, можетъ-быть, заключается одна изъ главныхъ причинъ медленнаго роста нашего народнаго богатства, несмотря на обиліе естественныхъ рессурсовъ и на усилія Правительства къ поощренію народнаго труда» [2]). Кромѣ того, параллельная дѣятельность земства и разныхъ правительственныхъ органовъ въ губерніяхъ земскихъ является мѣрой, которая рѣшительно не можетъ быть ничѣмъ оправдана съ финансовой точки зрѣнія. Такъ, напр., хотя бы дѣло народнаго образованія: его вѣдаетъ и земство, и Вѣдомство Православнаго Исповѣданія, и Министерство Народнаго Просвѣщенія, и содержаніе двойныхъ и тройныхъ по этому дѣлу инспекцій ложится совершенно напраснымъ бременемъ на населеніе.

Крайнюю неудовлетворительность существующаго порядка вещей въ мѣстномъ управленіи, необходимость его реформы признаетъ, въ сущности, и записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, но только полагаетъ, что преобразованіе не можетъ быть осуществлено путемъ одновременнаго переустройства всего управленія по одному общему плану. Указавъ на то, что вопросъ о такомъ преобразованіи уже съ конца 50-хъ годовъ составлялъ предметъ неусыпныхъ, но безплодныхъ заботъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, записка заявляетъ, что лишь въ 80-хъ годахъ удалось

---

1) „Голосъ“ за 1881 г., № 29.

2) Отзывъ Государственнаго Контролера, отъ 30 іюля 1888 г., № 2578.

наконецъ выработать общій планъ мѣстнаго управленія, «благодаря неустаннымъ четырехлѣтнимъ трудамъ Комиссіи статсъ-секретаря Каханова, располагавшей отборнымъ личнымъ составомъ». Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, какъ поясняетъ далѣе записка, не приняло, однако, этого плана и присоединилось къ мнѣнію меньшинства названной Комиссіи, опасавшагося отсутствія достаточнаго жизненнаго опыта для общей реформы, и рѣшило итти прежнимъ, хотя и медленнымъ, но несравненно болѣе вѣрнымъ путемъ постепеннаго совершенствованія существующихъ учрежденій. Записка высказываетъ далѣе сожалѣніе, что этотъ одобренный уже Государственнымъ Совѣтомъ путь вновь подвергается сомнѣніямъ. При такихъ условіяхъ, по мнѣнію записки, невозможно ожидать завершенія въ нашей государственной жизни какихъ-либо преобразованій или порядковъ. Прежде чѣмъ учрежденіе успѣетъ получить окончательное устройство и стать на ноги, оно уже оспаривается въ виду неудовлетворительности достигнутыхъ имъ результатовъ, и предлагается взамѣнъ другая, еще не испытанная жизнью система. Отсюда та отвлеченность и противорѣчивость нашихъ государственныхъ и общественныхъ преобразованій, которая такъ поражаетъ «посторонніхъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей».

По содержанію этихъ разсужденій записки необходимо замѣтить слѣдующее. Прежде всего нельзя, конечно, не согласиться съ указаніемъ на то, что для осуществленія общей реформы мѣстнаго управленія, даже для выработки одного ея плана необходимъ «отборный личный составъ». Только съ подобнымъ составомъ и при большой личной энергіи его руководителя можно разработать и провести въ жизнь такую серьезную реформу. Нельзя, конечно, отрицать также, что реформа эта, какъ бы она ни проводилась, частями или разомъ, потребуетъ много силъ и много работы отъ ея исполнителей, ибо несомнѣнно, что выработка общаго плана и его осуществленіе гораздо труднѣе медленныхъ, лишенныхъ общей руководящей мысли преобразованій. Тѣмъ не менѣе, трудность задачи не можетъ считаться препятствіемъ непреодолимымъ. Комиссія статсъ-секретаря Каханова уже съ наглядностью доказала полную возможность выработки общаго плана реформы нашего мѣстнаго управленія, выработавъ его въ четыре года послѣ 30-лѣтнихъ безрезультатныхъ усилій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Можно соглашаться или не соглашаться съ основными началами, положенными въ основаніе выработаннаго Комиссіею плана, можно спорить объ отдѣльныхъ его деталяхъ, но, имѣя передъ собою обширный, не вполнѣ даже законченный еще трудъ Комиссіи, нельзя, казалось бы, сомнѣваться въ осуществимости задачи. Можно быть твердо увѣреннымъ, что разъ общая реформа въ принципѣ будетъ рѣшена, будутъ испрошены руководящія указанія Его Императорскаго Величества, въ какомъ направленіи должна вестись эта реформа, то выработка надлежа-

щаго, во всѣхъ частяхъ разработаннаго, плана будетъ только дѣломъ энергіи исполнительной. Въ сущности, едва ли можетъ быть сомнѣніе въ томъ, что въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ найдется и нынѣ «отборный составъ» не для одной даже, а для нѣсколькихъ реформъ. Но во всякомъ случаѣ, за подборъ дѣятелей для реформы мѣстнаго управленія нѣтъ основанія опасаться. Вопросъ объ этой реформѣ касается не одного Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и заключается не въ одной реформѣ его мѣстныхъ органовъ, какъ, повидимому, полагаетъ записка; онъ насущный, наболѣвшій вопросъ какъ для всѣхъ вѣдомствъ, мѣстныя учрежденія которыхъ чувствуютъ на себѣ всю рознь, всю безсистемность губернской администраціи, такъ и для всего русскаго общества, которое сознаетъ всю неурядицу, все нестроеніе нашей провинціи. Поэтому если только Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, отъ котораго должна исходить въ этомъ вопросѣ инціатива, возбудитъ его и поставитъ ясную и опредѣленную программу, то всѣ вѣдомства немедленно пришлютъ ему въ помощь свои лучшія силы, не останется безучастнымъ и общество, если содѣйствіе его будетъ признано необходимымъ. Трудно только первый шагъ, а тамъ къ услугамъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ несомнѣнно явятся и богатые жизненнымъ опытомъ знатоки «практическихъ бытовыхъ интересовъ и потребностей», и опытные администраторы, и ученые теоретики, и искусные кодификаторы и редакторы, словомъ весь тотъ «отборный личный составъ», столь необходимый для совершенія реформы, подборъ котораго для Министра Внутреннихъ Дѣлъ представляется, повидимому, мало вѣроятнымъ.

Наконецъ, необходимо имѣть въ виду, что въ настоящее время самая задача по выработкѣ общаго плана гораздо легче той, какая предстояла Комиссіи статсъ-секретаря Каханова. Въ распоряженіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ имѣется теперь весь обширный матеріалъ, собранный и разработанный названною Комиссіею, а самое главное—еще новый, десятилѣтній жизненный опытъ тѣхъ мѣропріятій, какія принимались по разнымъ пунктамъ мѣстнаго управленія.

Записка указываетъ, что мнѣніе меньшинства Комиссіи статсъ-секретаря Каханова, признававшее невозможнымъ одновременное составленіе законопроектовъ преобразованія сельскихъ, уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій, принято было и графомъ Толстымъ, а затѣмъ получило одобреніе Государственнаго Совѣта. Но по поводу этого указанія нужно замѣтить, что, не возражая противъ преобразованія мѣстнаго управленія посредствомъ послѣдовательныхъ частичныхъ измѣненій, своего одобренія введенію реформы безъ общаго плана Государственный Совѣтъ нигдѣ не высказалъ, да такой способъ ея введенія едва ли входилъ и въ намѣреніе самого графа Толстого. Подробное разсмотрѣніе и оцѣнка взглядовъ бывшаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ на задачи реформы мѣстнаго управленія выходитъ за предѣлы настоящей записки, но по

поводу ссылокъ на его мнѣніе и на мнѣніе меньшинства Комиссіи статсъ-секретаря Каханова, которое было принято графомъ Толстымъ, необходимо сказать нѣсколько словъ.

Названное меньшинство высказывалось противъ общей реформы по тѣмъ соображеніямъ, что «даже при безспорности руководящихъ для реформъ основаній и при ясномъ сознаніи недостатковъ существующаго порядка, законодатель не могъ бы предусмотрѣть, какъ отразятся тѣ или другія преобразованія въ практической жизни». По мнѣнію его, только жизненный опытъ можетъ дать необходимыя указанія, а при отсутствіи этого опыта всякая реформа будетъ гадательна. По существу съ подобнымъ мнѣніемъ весьма трудно согласиться. Утверждать, что для реформы нашей администраціи нѣтъ достаточнаго жизненнаго опыта, едва ли возможно. Столѣтній опытъ губернскихъ учрежденій Императрицы Екатерины II привелъ эти учрежденія уже въ обветшалое состояніе и ждать еще дальнѣйшихъ накопленій жизненнаго опыта значитъ безусловно отказаться отъ всякаго прогресса, обрекать законодательную дѣятельность на полнѣйшій застой. Такого значенія приведенная выдержка изъ мнѣнія меньшинства, не имѣла, и понимать ее въ буквальномъ смыслѣ, какъ это дѣлаетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, нельзя. Для правильнаго ея уразумѣнія необходимо принять во вниманіе тѣ обстоятельства, при которыхъ мнѣніе меньшинства состоялось. Авторамъ его пришлось отстаивать свои воззрѣнія, пришлось бороться за нихъ противъ подавляющаго большинства Комиссіи, во главѣ котораго стоялъ и ея Предсѣдатель, одинъ изъ опытнѣйшихъ и выдающихся нашихъ администраторовъ и государственныхъ дѣятелей. Для того, чтобы провести свое, въ то время далеко непопулярное мнѣніе, имъ необходимо было прежде всего устранить предположеніе объ общей реформѣ, такъ какъ подобная реформа на основаніяхъ, какія они сами имѣли въ виду въ ту пору, несомнѣнно, вызвала бы бурю возраженій. Поэтому для меньшинства Комиссіи существенно было настоять на послѣдовательныхъ частичныхъ измѣненіяхъ, при которыхъ имъ легче было шагъ за шагомъ отстоять свое мнѣніе. Но устраняя предположеніе объ общей единовременной реформѣ, меньшинство Комиссіи и графъ Толстой, несомнѣнно, имѣли весьма опредѣленный и весьма ясный планъ предполагавшихся ими преобразованій, который они хотѣли провести частями. Короче, это былъ пріемъ той тактики, къ которой приходится прибѣгать не только въ парламентахъ, но и въ другихъ многолюдныхъ коллегіяхъ. Только по соображеніямъ подобной тактики къ такому мнѣнію меньшинства могъ присоединиться графъ Толстой, который въ другихъ случаяхъ, какъ извѣстно, дѣйствовалъ иначе—проводилъ дѣло сразу и цѣльно.

Въ наличности въ мѣропріятіяхъ бывшаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ общаго плана легко убѣдиться хотя бы изъ книги одного изъ вы-

дающихся представителей названнаго меньшинства, а потомъ ближайшаго сотрудника графа Толстого, Пазухина, «Современное состояніе Россіи и сословный вопросъ». Въ этой книгѣ Пазухинъ выступаетъ рѣшительнымъ противникомъ полумѣръ и весьма точно формулируетъ основные принципы намѣченныхъ преобразованій. «Вѣрно и ясно сознанная идея», говоритъ онъ, «не должна дѣлать уступокъ заблужденіямъ, не должна входить въ сдѣлки съ ложью. Удовлетвореніе потребностей сословныхъ корпорацій, мѣры къ нормальному развитію сословной жизни, должны быть поставлены въ основу правительственной дѣятельности. Только твердая и послѣдовательная политика въ этомъ направленіи можетъ разсѣять туманы, въ которыхъ блуждаетъ современная мысль, положить предѣлъ соціальному разложенію и возстановить авторитетъ правительственной власти, утраченный со времени введенія въ дѣйствіе земской и судебной реформъ. Остановивъ твердою рукой стремленіе къ дальнѣйшему систематическому разрушенію послѣднихъ устоевъ государственной жизни, Правительство должно немедленно приступить къ исправленію въ существующемъ политическомъ порядкѣ всего, что содѣйствуетъ ослабленію этихъ устоевъ» [1]).

Вслѣдъ затѣмъ авторъ весьма опредѣленно указываетъ, въ чемъ должна заключаться «твердая и послѣдовательная политика» въ преобразованіи мѣстнаго управленія. По его мнѣнію, изъ реформъ царствованія Императора Александра II, въ дѣлѣ разрушенія сословной организаціи первое мѣсто принадлежитъ Земскому и Городовому Положеніямъ; поэтому реформу земскихъ и городскихъ учрежденій онъ ставитъ на первую очередь, при чемъ полагаетъ, что она «должна состоять въ замѣнѣ безсословнаго начала сословнымъ, въ установленіи представительства отъ сословій вмѣсто представительства отъ случайныхъ группъ разнаго рода имущественниковъ» (стр. 59). На ряду съ этой реформой должна итти реформа дворянская; она должна заключаться въ возвращеніи дворянству «его правъ и вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанности по государственной и земской службамъ» (стр. 60). «Реформы земская и дворянская должны быть первыми шагами дальнѣйшей законодательной дѣятельности», онѣ должны расчистить дорогу всѣмъ другимъ преобразованіямъ. Но затѣмъ, съ преобразованіемъ земства на сословномъ началѣ, должно быть приступлено къ существенной реформѣ мѣстныхъ учрежденій, сущность которой должна будетъ заключаться въ подъемѣ среди населенія авторитета власти и объединеніи органовъ мѣстнаго управленія.

Изъ изложеннаго не трудно видѣть, что у графа Толстого и его сотрудниковъ былъ весьма ясный и опредѣленный планъ, и къ послѣдовательному осуществленію этого плана они приступили не въ той постепен-

---

[1]) Пазухинъ, Современное состояніе Россіи (1886 г.), стр. 58.

ности, подъ которою разумѣется медленность въ смыслѣ отсрочки дѣла на неопредѣленное время до сдачи въ архивъ съ зачисленіемъ по вѣдомости нерѣшенныхъ дѣлъ. Постепенность графъ Толстой измѣрялъ нѣсколько инымъ масштабомъ: въ 1887 году былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ проектъ Положенія о земскихъ начальникахъ, въ 1888 году—представленіе о реформѣ земскихъ учрежденій и въ 1890 г. — о пересмотрѣ Городового Положенія (при новомъ уже Министрѣ).

Со времени изданія Положенія 1889 г. о земскихъ начальникахъ, ни одного серьезнаго мѣропріятія въ дѣлѣ реформы мѣстной правительственной администраціи предпринято не было. Сословная организація земства, въ которой графъ Толстой видѣлъ основу всѣхъ будущихъ реформъ мѣстнаго управленія, полнаго осуществленія не получила, такъ какъ по закону 1890 г. въ основѣ своей земство осталось всесословнымъ. Дальнѣйшее проведеніе земской реформы въ духѣ сословномъ не входитъ, повидимому, въ предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: съ точки зрѣнія графа Толстого дворянство должно составлять основу земскаго самоуправленія, между тѣмъ нынѣ земскія учрежденія предполагается ввести въ мѣстностяхъ, гдѣ эта основа не надежна и поэтому вновь выработанный проектъ (о введеніи земскихъ учрежденій въ Западномъ краѣ) идетъ назадъ отъ Положенія 1890 года къ Положенію 1864 года, стѣсняетъ допущенное въ Положеніи 1890 года преобладаніе дворянскаго сословія и возвращается къ организаціи земствъ на началахъ безсословности, т. е., иначе говоря, возвращается къ тому, въ чемъ инициаторы закона 1890 года видѣли весь корень зла. А вообще, какъ выше указано, «упорядоченіе» земской дѣятельности ведется въ смыслѣ полнаго ея упраздненія и въ то же время предполагается территоріальное ея расширеніе для сохраненія идеи самоуправленія.

Можно думать также, что и другое предположеніе графа Толстого—о подъемѣ среди населенія авторитета власти и объединеніи органовъ мѣстнаго управленія—если не вполнѣ оставлено, то получитъ свое осуществленіе весьма нескоро: уже въ 1895 году Государственный Совѣтъ, разсмотрѣвъ вопросъ о преобразованіи губернскихъ установленій въ Сибири, напоминалъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, что реформа мѣстнаго управленія необходима не только для Сибири, но и для центральной Россіи и Высочайше утвержденнымъ 1 іюня 1895 г. мнѣніемъ предоставилъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ подвергнуть подробному соображенію вопросъ объ объединеніи губернскихъ административныхъ установленій въ одномъ центральномъ губернскомъ органѣ, съ тѣмъ, чтобы выработанныя по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами предположенія по сему предмету были внесены на законодательное разсмотрѣніе. Тѣмъ не менѣе, вопросъ этотъ по сей день продолжаетъ находиться въ состояніи постепенности; только 1 февраля 1898 г. разослана губернскимъ началь-

ствамъ, на ихъ (лишь предварительное) заключеніе, «подробная» программа. На подробности программы употреблено болѣе трехъ лѣтъ времени и семь неполныхъ страницъ труда. Изъ этой программы видно, что цѣль реформы—не подъемъ авторитета губернаторской власти путемъ сообщенія ей живого, активнаго участія въ дѣлахъ мѣстнаго управленія, не органическое объединеніе разрозненныхъ и разновѣдомственныхъ органовъ этого управленія, а простое чисто механическое соединеніе, сведеніе многочисленныхъ, состоящихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, отдѣльныхъ присутствій въ одну совокупность. Не отрицая извѣстной пользы такого сведенія, которое можетъ нѣсколько упростить управленіе, если сократитъ переписку, нельзя, однако, не замѣтить, что подобное преобразованіе не устранитъ коренныхъ недостатковъ нашего мѣстнаго управленія, авторитета власти не подниметъ и стройнаго цѣлаго изъ сведенныхъ въ совокупность губернскихъ присутственныхъ мѣстъ не создастъ.

Изъ всѣхъ этихъ мѣропріятій и предположеній Министерства Внутреннихъ Дѣлъ вполнѣ очевидно, что планъ, который имѣлся въ виду у графа Толстого, если не оставленъ, то осужденъ на постепенность. Да относительно и всей дальнѣйшей программы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ выясняется лишь то, что и далѣе Министерство это желаетъ итти постепеннымъ путемъ, вести свои преобразованія, не торопясь и не увлекаясь логичностью системы (см. записку, стр. 62) [1]).

---

[1]) По этому поводу не мѣшаетъ припомнить глубоко вѣрныя слова отзыва бывшаго Министра Императорскаго Двора, отъ 23 сентября 1888 г., № 146: „При намѣченномъ общемъ переустройствѣ мѣстнаго управленія, самостоятельное разсмотрѣніе отдѣльныхъ проектовъ по какой-либо одной отрасли управленія безъ соображенія и согласованія таковыхъ съ существующими или вновь проектируемыми учрежденіями другихъ категорій совершенно невозможно, такъ какъ правильное заключеніе о степени цѣлесообразности и практической примѣнимости того или другого проекта находится въ прямой зависимости отъ общаго направленія работъ по вышесказанному переустройству“.

Та же мысль весьма наглядно выражена была и однимъ изъ гласныхъ Рязанскаго земства (Анциферовымъ) еще въ 1881 г. по вопросу о согласованіи крестьянской реформы съ земской: „Самъ по себѣ путь частичнаго обновленія представляетъ нѣкоторыя удобства. Въ немъ заключается одно изъ условій мирнаго развитія, свободнаго отъ тѣхъ глубокихъ потрясеній, которыя неизбѣжны при „разовомъ“ переворотѣ, хотя бы онъ былъ совершенъ и „на законномъ основаніи“. „Поштучное“ обновленіе облегчаетъ какъ работу законодателя, сосредоточивая ее каждый разъ на предметѣ меньшей величины, такъ и самые способы осуществленія реформъ, ибо при этомъ условіи общество освобождается отъ непосильнаго спроса на новыя свѣжія силы для одновременной дѣятельности на разнообразныхъ, реформированныхъ поприщахъ. Но для того, чтобы всѣ эти удобства и выгоды дѣйствительно обнаруживались, необходимо, чтобы законодатель былъ проникнутъ яснымъ сознаніемъ той высшей идеи, которая, объединяя въ себѣ отдѣльныя реформы, ставила бы ихъ въ неразрывную органическую связь какъ между собой, такъ и съ тою конечною цѣлью, достиженіемъ которой должно

Въ подтвержденіе того, что рекомендуемый ею медленный путь несравненно болѣе вѣрный, записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ ссылается на свидѣтельство «постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей», проще говоря, на англичанина Мэкензи Уоллеса, котораго поразила «отвлеченность и противорѣчивость нашихъ государственныхъ и общественныхъ преобразованій». Нужно сказать, что эта безспорная и весьма печальная сторона нашихъ мѣропріятій въ области мѣстнаго управленія поражаетъ не только «постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей», но и нашихъ собственныхъ писателей самыхъ разнообразныхъ лагерей [1]); къ выражаемому ими по этому поводу удивленію нельзя всецѣло не присоединиться. Но причина «отвлеченности и противорѣчивости преобразованій» лежитъ вовсе не въ томъ, что отдѣльныя вѣдомства (какъ полагаетъ записка, стр. 62) постоянно возбуждаютъ принципіальные вопросы, чѣмъ тревожатъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ его неусыпной, но медленной и спокойной работѣ и мѣшаютъ «скорѣйшему завершенію принимаемыхъ къ упорядоченію управленія мѣропріятій». Наоборотъ, причина едва ли не лежитъ въ томъ, что въ дѣйствіяхъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, безъ общаго плана, нѣтъ связи и даже связности отдѣльныхъ мѣръ. Со времени Учрежденія о Губерніяхъ Императрицы Екатерины II, которое было выработано по общему плану, и на остаткахъ котораго до сихъ поръ зиждется вся наша губернская администрація,—въ сферѣ нашего мѣстнаго управленія общихъ реформъ не производилось, а шло очень постепенное «совершенствованіе существующихъ учрежденій», которое создало очень пестрое наслоеніе всякихъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ. Дѣлался шагъ въ одномъ направленіи, но затѣмъ, прежде, чѣмъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, не торопясь двигаться по медленному, но вѣрному пути, признавало возможнымъ сдѣлать второй—жизнь уходила впередъ, происходили перемѣны въ политикѣ государства, а еще чаще въ самомъ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ; этотъ второй шагъ Министерство, не увлекаясь внѣшнею логичностью системы, дѣлало уже въ другомъ направленіи; для согласованія его съ первымъ производилось затѣмъ частичное улучшеніе, которое, какъ таковое, никакой пользы цѣлому не приносило и т. д.

Что цѣльность и стройность реформъ по общему плану имѣетъ свои

завершиться дѣло обновленія. Только при этомъ условіи дѣло „поштучнаго“ переустройства можетъ имѣть характеръ поступательнаго движенія на пути цѣлостнаго обновленія, въ противномъ же случаѣ оно превращается въ разровненное и даже противорѣчивое, и въ результатѣ получается одно только **изборожденіе** страны реформами, а не дѣйствительное живое обновленіе ея“.

[1]) См., напр., Головинъ, Наше мѣстное управленіе.

Кавелинъ, Политическіе призраки. (Собраніе сочиненій, т. II, стр. 970 и сл.) и друг.

достоинства и даже преимущества предъ «постепеннымъ совершенствованіемъ существующихъ учрежденій», я могъ бы, конечно, сослаться не только на реформы во Франціи при Наполеонѣ I или ихъ копіи и подражанія въ другихъ странахъ, но я ограничусь болѣе извѣстнымъ примѣромъ изъ исторіи нашихъ государственныхъ учрежденій. При этомъ, чтобы избѣжать всякихъ разсужденій на тему объ окладахъ содержанія [1]), примѣръ этотъ приведу изъ практики вѣдомства, которому размѣры окладовъ никакъ не могутъ быть поставлены въ упрекъ. Всѣмъ извѣстно, что представляли изъ себя наши суды въ дореформенную эпоху: по своему личному составу и по своимъ порядкамъ они стояли едва ли не ниже всѣхъ прочихъ учрежденій,—низкій образовательный уровень служащихъ, безконечная волокита, беззастѣнчивая продажность царили въ нихъ безраздѣльно. Дѣятели судебной реформы прекрасно понимали, что «постепенное совершенствованіе существующихъ учрежденій» не привело бы ни къ чему. Составителямъ Судебныхъ Уставовъ Императора Александра II въ голову не приходило совершенствовать, напр., сначала Палаты Гражданскаго и Уголовнаго Суда и на долгій срокъ оставить нетронутыми суды уѣздные; реформировать прокурорскій надзоръ, а слѣдственную часть

[1]) Въ первой моей запискѣ, дабы подтвердить мысль о возможности вести хозяйство посредствомъ чиновниковъ, было указано на примѣръ винной монополіи и казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Но, къ сожалѣнію, примѣры этого рода немедленно вызываютъ со стороны Министерства Внутреннихъ Дѣлъ сравненіе окладовъ содержанія губернаторовъ и предсѣдателей земскихъ управъ съ окладами чиновъ акцизнаго надзора (стр. 69 записки). Подобныя сравненія въ сущности представляютъ собою только полемическій пріемъ; они производятся по поводу, а не по существу вопроса. Послѣдовательно проводя сдѣланное запискою сопоставленіе окладовъ, можно указывать на несоотвѣтствіе гораздо болѣе разительное; на то, напр., что содержаніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ нѣсколько разъ меньше содержанія директоровъ многихъ частныхъ банковъ, что оклады уѣздныхъ исправниковъ не всегда соотвѣтствуютъ даже жалованью старшихъ приказчиковъ второстепенныхъ магазиновъ и т. п. Но едва ли надо доказывать, что подобное сравненіе весьма мало убѣдительно, ибо при немъ упускается изъ виду та прописная истина, что разнаго рода дѣятельность требуетъ и разныхъ окладовъ. Торговать водкой изъ чести никто не станетъ, а потому, невидная, непочетная, но непріятная, тяжелая и отвѣтственная служба по акцизу и винной монополіи требуетъ большихъ окладовъ; только этими окладами и можно обезпечить удовлетворительный личный составъ на подобной службѣ, и какъ ни велики они кажутся составителямъ записки, тѣмъ не менѣе, Министерству Финансовъ во всѣхъ тѣхъ его учрежденіяхъ, гдѣ служба имѣетъ чисто коммерческій характеръ (банки, винная монополія), приходится считаться съ стремленіемъ многихъ, знающихъ себѣ цѣну, служащихъ переходить на лучше оплачиваемую частную службу. Но дѣло управленія губерніей и веденія общественнаго хозяйства стоитъ въ нѣсколько иномъ положеніи, чѣмъ торговля водкой. Какъ ни мало развита у насъ система безмездныхъ почетныхъ должностей, но на мѣстахъ губернаторовъ, вице-губернаторовъ, городскихъ головъ и предсѣдателей управъ много можно насчитать лицъ хорошо обезпеченныхъ, служащихъ не изъ-за одного оклада, и которые не пошли бы на должности по акцизному надзору, несмотря на лучшее содержаніе.

оставить попрежнему въ рукахъ полиціи и т. д. Реформа была задумана и быстро осуществлена по одному общему, во всѣхъ своихъ частяхъ заранѣе продуманному и стройно соразмѣренному плану. Безъ преувеличенія можно сказать, что изъ всѣхъ реформъ великаго царствованія реформа судебная была наиболѣе твердо и послѣдовательно выдержана, а потому она и дала наиболѣе блестящіе результаты. Дѣло правосудія сразу было поднято на большую высоту; были созданы новые порядки, явились и новые люди. Судебная реформа воочію доказала, что «при безспорныхъ руководящихъ для реформъ основаніяхъ и при ясномъ сознаніи недостатковъ существующаго порядка» нельзя предусмотрѣть, при выработкѣ общаго плана реформъ, только частныхъ, легко устранимыхъ впослѣдствіи несовершенствъ и пробѣловъ, а продолжительный опытъ самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не менѣе ясно свидѣтельствуетъ, что, при медленномъ движеніи ощупью, при постоянномъ приспособленіи новыхъ жизненныхъ условій къ старымъ отживающимъ формамъ, рѣшительно нельзя предусмотрѣть, «въ какія отношенія станетъ вновь создаваемое учрежденіе къ другимъ органамъ управленія, какимъ значеніемъ будетъ оно пользоваться въ мнѣніи высшаго Правительства и какой авторитетъ пріобрѣтетъ въ глазахъ народа». Одни уже вышеприведенныя данныя изъ исторіи земскихъ учрежденій ясно показываютъ, что отсутствіе общаго, строго опредѣленнаго плана самымъ печальнымъ образомъ отзывается на нашемъ мѣстномъ управленіи и всей мѣстной жизни, что отсутствіе въ мѣропріятіяхъ твердыхъ руководящихъ основъ создавало не мало затрудненій для самого Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, и нѣсколько разъ уже послѣ безуспѣшныхъ начинаній то въ томъ, то въ другомъ направленіи, неизмѣнно ставило классическій вопросъ, «какъ быть, что дѣлать, куда итти». Путемъ разновременныхъ и разностильныхъ пристроекъ и надстроекъ нельзя создать стройнаго зданія; точно также путемъ не связанныхъ общей руководящей идеей частичныхъ улучшеній отживающихъ учрежденій нельзя создать удовлетворительной системы управленія. Такая система всегда будетъ лишена логической стройности и не одной только внѣшней, увлеченія которою такъ опасается Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (см. стр. 62), но и тѣсно, неразрывно связанной съ ней внутренней.

Казалось бы, что задача административной реформы отнюдь не труднѣе реформы судебной; дѣло администраціи въ сущности даже болѣе живое, болѣе насущное, чѣмъ дѣло судебное, и, если нашлись люди для новыхъ судовъ, то найдутся и для новыхъ административныхъ учрежденій. Поэтому можно думать, что, если эти учрежденія будутъ организованы по строго обдуманному и послѣдовательно выполненному плану, организованы на новыхъ жизненныхъ началахъ, то произволъ, безначаліе, безправіе, формализмъ и медленность будутъ устранены изъ нихъ въ значительной степени.

Заключеніе.

Въ заключеніе записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, «отрываясь отъ частностей», останавливается на общемъ государственномъ значеніи самоуправленія и высказываетъ, что «основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, есть развитая и окрѣпшая къ самодѣятельности личность», и что выработать въ народѣ способность къ самоустройству и самоопредѣленію можетъ только привычка къ самоуправленію, развитіе же бюрократіи и правительственной опеки создастъ лишь «обезличенныя и безсвязныя толпы населенія, людскую пыль».

Я не стану касаться, насколько этотъ, провозглашенный запискою, принципъ отвѣчаетъ собственной политикѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ вообще и, въ частности, всѣмъ вышеприведеннымъ предположеніямъ этого Министерства и мѣропріятіямъ послѣдняго времени, направленнымъ къ сокращенію компетенціи земскихъ учрежденій, къ самой полной регламентаціи ихъ дѣятельности, къ усиленію надъ ними правительственной опеки. Оставляя въ сторонѣ всѣ эти частности, я въ заключеніе моей записки позволю себѣ лишь поставить тотъ же основной вопросъ, который составляетъ финальный аккордъ записки Министра и попробую дать свой посильный отвѣтъ на эту трудную проблему.

Я искренно и глубоко вѣрю, что «основой дѣйствительной силы всякаго государства, какова бы ни была его форма, есть развитая и окрѣпшая къ самодѣятельности личность». И для меня безспорной представляется та истина, что степень развитія личной самодѣятельности народа опредѣляетъ собою степень могущества государства и его положеніе среди сосѣднихъ. Чѣмъ болѣе развита личность, чѣмъ прочнѣе укоренились въ ней привычки самостоятельно, безъ посторонней помощи, устраивать свое благосостояніе, тѣмъ болѣе устойчивости имѣетъ весь общественный, а за нимъ и государственный строй.

По существу, слѣдовательно, разномыслія между нами по этому предмету нѣтъ и быть не можетъ. Разномысліе, очевидно, начинается на другомъ пунктѣ—относительно выбора средствъ и способовъ ихъ примѣненія. По моему мнѣнію, не могутъ быть избираемы такія средства, которыя, по ихъ свойству и направленію, находятся между собою въ отношеніяхъ взаимнаго исключенія. Въ развитіе этой мысли я и позволяю себѣ представить въ заключеніе излагаемыя ниже соображенія.

Высказанная Министромъ мысль о значеніи самодѣятельности личности — мысль безспорно глубокая. Она руководила и долго будетъ руководящимъ правиломъ для всякаго государственнаго человѣка. Но, съ

своей стороны, я полагалъ и полагаю, что для развитія личной и общественной самодѣятельности формы правленія и тѣсно связанныя съ ними формы управленія сами по себѣ рѣшающаго значенія не имѣютъ. Въ предѣлахъ европейской цивилизаціи исторія и современность показываютъ, что личная свобода, общественная самодѣятельность, экономическое и вообще культурное преуспѣяніе народа,—всѣ эти блага бываютъ и не бываютъ, одинаково достигаются и теряются при различныхъ формахъ правленія и управленія. Формы эти не заказываются и не сочиняются, а въ тѣхъ случаяхъ, когда навязываются странѣ,—не служатъ къ добру для страны. Какъ республиканскій, такъ и монархическій режимъ, какъ правительственная администрація, такъ и органы самоуправленія могутъ быть и хорошимъ и плохимъ средствомъ управленія. Каждый изъ нихъ можетъ обезпечить личную свободу, общественную самодѣятельность, способствовать экономическому и культурному преуспѣянію народа, можетъ и, обратно, давить какъ отдѣльную личность, такъ и цѣлый народъ, одинаково покровительствовать только нѣкоторой части населенія и держать народъ въ нищетѣ, полной экономической зависимости и умственномъ невѣжествѣ. Существенна не форма, а ея внутреннее содержаніе, не то, какая форма, а какъ она осуществляется, насколько соотвѣтствуетъ она духу и характеру народа, его политическому развитію, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны.

Воздерживаясь отъ экскурсій въ исторію другихъ странъ и отъ сопоставленій изъ современной дѣйствительности Европы и Америки [1]), для поясненія сейчасъ сказаннаго я воспользуюсь развѣ нѣкоторыми фактами русской исторіи, на которой, въ защиту началъ самоуправленія вообще и, въ частности, въ защиту современнаго земства, довольно продолжительно останавливается записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ земскихъ выборныхъ, губныхъ учрежденіяхъ Ивана IV, въ которыхъ, по мнѣнію записки Министра, такъ широко развились присущія народу русскому начала самоуправленія, личность человѣка не ставилась ни во что, широко процвѣтала групповая отвѣтственность, личныя и имущественныя взысканія за вину другого. Послѣдующая же наша исторія знаетъ даже примѣры, когда само населеніе просило освободить его отъ предоставленнаго ему права самоуправленія, чтобы «отъ такого великаго разоренія не стояти на правежѣ съ голоду и стужи и достальнымъ не погибнути и розно не разбрестися», а въ исторіи городскихъ учрежденій Императрицы Екатерины II былъ даже случай, когда Правительству при помощи военныхъ пикетовъ пришлось защищать населеніе отъ безчинства его собственныхъ выборныхъ органовъ (см. справка № 3).

Господство закона и права, свобода и самодѣятельность личности и

---

[1]) Поучительно, напр., сопоставить конституціи Голландіи и Сербіи.

вытекающая изъ этого источника самодѣятельность общества, въ ея разнообразныхъ примѣненіяхъ и направленіяхъ,—все это можетъ быть задачею государства при всякой формѣ его правленія и управленія. Каждое правовое государство, будетъ ли то самодержавная имперія, конституціонная монархія или любой видъ республики, можетъ и обязано установить государственный бытъ, обезпечивающій личную безопасность и развитіе общественной самодѣятельности.

Каковы же тѣ общія условія, какія необходимы для достиженія такой задачи?

Первое условіе отрицательнаго свойства: безъ серьезныхъ къ тому поводовъ государство не должно вооружать себя ни правомъ произвольныхъ арестовъ, ни учрежденіемъ исключительныхъ судовъ, ни стѣсненіями свободы передвиженія, а также свободы труда, совѣсти и мысли.

Для выполненія этого отрицательнаго условія необходимо второе положительное: государству надо имѣть твердую опору и вполнѣ надежное орудіе въ своей администраціи. А такая администрація возможна лишь при послѣдовательномъ проведеніи одного и того же принципа во всѣхъ учрежденіяхъ, т. е. при однородности устройства во всѣхъ частяхъ государственнаго и административнаго строя. Отступленія отъ этого однообразія могутъ допускаться только при необходимости и, притомъ, когда они не противны духу всего государственнаго порядка. «Кто хозяинъ въ государствѣ, тотъ необходимо долженъ быть хозяиномъ и въ администраціи» [1]).

Только при условіи однородности началъ въ устройствѣ высшихъ и низшихъ инстанцій, центральныхъ и мѣстныхъ органовъ, получается дѣйствительное единство управленія; государство является дѣйствительнымъ хозяиномъ въ дѣлѣ этого послѣдняго, только при этомъ условіи мѣстные органы могутъ быть надежными исполнителями предначертаній властей центральныхъ и, въ свою очередь, являются для этихъ послѣднихъ «своими», а не чужими. Разъ Правительство увѣрено во всѣхъ частяхъ своей администраціи, разъ эта послѣдняя составляетъ надежную для него опору, исключительныя мѣры являются излишними, онѣ становятся удѣломъ развѣ исключительныхъ случаевъ. Правительство, установивъ твердыя, опредѣленныя рамки закона, можетъ спокойно относиться къ проявленіямъ личной и общественной самодѣятельности, къ свободѣ слова и мысли, наблюдая лишь за тѣмъ, чтобы никто, до администраціи включительно, не выступалъ изъ рамокъ этого закона, и требуя отъ всѣхъ неуклоннаго его исполненія и безпрекословнаго ему повиновенія.

Этимъ-то требованіямъ единства въ управленіи и не могутъ удовлетворить земскія учрежденія въ самодержавномъ строѣ государства.

Когда въ первой моей запискѣ я указывалъ на обнаружившіеся въ

---

[1]) Чичеринъ, О народномъ представительствѣ, стр. 760.

дѣятельности земскихъ учрежденій недостатки, то вовсе не хотѣлъ сказать (какъ полагаетъ, повидимому, записка Министра), что земство само по себѣ непригодное средство управленія. Каждое учрежденіе хорошо въ строѣ, ему соотвѣтствующемъ, и непригодно въ строѣ, ему не отвѣчающемъ. Въ конституціонномъ государствѣ земства могутъ быть прекраснымъ средствомъ управленія: тамъ они составляютъ одно звено въ цѣпи, скованной изъ одного металла; тамъ ихъ положеніе вполнѣ опредѣленно, они будутъ дѣлать свое дѣло, не забѣгая впередъ и не опасаясь ежеминутно за прочность своего существованія. Тамъ впереди ихъ, въ центральныхъ органахъ, есть ихъ же представители, и потому къ предначертаніямъ этихъ органовъ они всегда будутъ относиться съ полнымъ довѣріемъ, будутъ усердными исполнителями ихъ распоряженій; въ свою очередь, центральныя представительныя учрежденія будутъ всегда чутко прислушиваться къ желаніямъ органовъ мѣстныхъ. Совершенно въ иномъ положеніи стоитъ и всегда будетъ стоять земство въ государствѣ самодержавномъ. Здѣсь, по своему строю, такія учрежденія, какъ земства, рѣзко отличаются отъ всего, что кругомъ ихъ и что выше ихъ; здѣсь они олицетворяютъ иное начало, а отсюда и безконечныя недоразумѣнія, предупрежденія, пресѣченія, прекращенія, столкновенія, исключительныя и репрессивныя мѣры и т. д. Правительство не довѣряетъ земству, земство Правительству. Земство весьма естественно желаетъ оказать вліяніе на дѣятельность законодательную, которая такъ тѣсно связана съ дѣятельностью мѣстной, Правительство видитъ въ этомъ поползновеніе на свои прерогативы. Правительство желаетъ осуществить на мѣстахъ то или другое мѣропріятіе, земство усматриваетъ посягательство на свои права, на свою самостоятельность: въ результатѣ—обостренныя отношенія. Земства ходатайствуютъ, Правительство видитъ предвзятую мысль и отказываетъ. Правительство даетъ распоряженія, земства становятся ему въ оппозицію (скрытую или открытую). Вслѣдъ за оппозиціей и взаимнымъ недовѣріемъ являются репрессивныя мѣры, стѣсненія и регламентація земской дѣятельности, ограниченіе земской компетенціи, усиленіе правительственной опеки, съ одной стороны, съ другой—охлажденіе къ земскому дѣлу, отказъ отъ участія въ немъ лучшихъ людей и, какъ неизбѣжное слѣдствіе, его полный упадокъ.

Всю эту картину, всю длинную лѣтопись пререканій, стѣсненій, противодѣйствій и, въ заключеніе, упадка, легко прослѣдить по изложеннымъ выше даннымъ изъ исторіи нашихъ земствъ; легко подмѣтить, насколько земство по существу своему конституціонное, народовластное учрежденіе и настолько плохое оно средство управленія въ строѣ монархическомъ абсолютномъ.

Созданныя для служенія иной государственной идеѣ, введенныя въ систему нашего управленія, какъ «первый шагъ» на пути къ консти-

туціонализму, какъ «школа представительныхъ учрежденій», земства немедленно же стали развивать начала, положенныя въ ихъ основаніе, да и трудно было бы ожидать отъ ихъ естественнаго роста иныхъ результатовъ. Но такъ какъ вслѣдствіе измѣнившихся вѣяній перемѣна государственнаго строя не входила въ дальнѣйшіе виды Правительства, то и вся послѣдующая исторія земствъ, за исключеніемъ краткаго промежутка времени управленія Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ графа Лорисъ-Меликова, есть исторія ограничительныхъ мѣръ Правительства по отношенію къ земству, съ одной стороны, а съ другой—исторія протеста земцевъ, попытокъ ихъ добиться участія въ центральномъ управленіи, въ законодательной дѣятельности. Въ результатѣ—подавленіе начала земскаго началомъ правительственнымъ и полный упадокъ земскаго дѣла.

При введеніи земскихъ учрежденій общество смотрѣло на нихъ, какъ на начало «новой эры», и тогда, говоритъ Скалонъ, «лучшіе земскіе люди, давно уже мечтавшіе о свободномъ развитіи общественныхъ силъ, съ вѣрой, надеждой и любовью бросились въ земскую дѣятельность, усматривая въ ней начало, зарю новаго, свѣтлаго, давно желаннаго и ожиданнаго будущаго» [1]). И дѣйствительно, на первыхъ порахъ земское дѣло пошло успѣшно, земство принялось за удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, въ особенности тѣхъ, на которыя до него не обращалось вниманія; оно возбудило вопросы объ устройствѣ народной школы, больницы, о приведеніи въ извѣстность мѣстныхъ платежныхъ силъ и пр. Вообще, безъ преувеличенія можно сказать, что все то улучшеніе въ хозяйствѣ губерній земскихъ, на которое теперь указывается, какъ на основаніе къ дальнѣйшему территоріальному расширенію ихъ дѣятельности, было достигнуто, главнымъ образомъ, благодаря тому импульсу, который данъ былъ земскимъ учрежденіямъ въ самое первое время ихъ существованія. Но вмѣстѣ съ этимъ оживленіемъ дѣятельности немедленно же проявилось, да и не могло не проявиться, стремленіе земцевъ расширить эту дѣятельность. Говоря словами того же Скалона, «имъ казалось, что въ всесословныхъ земскихъ собраніяхъ земля получаетъ возможность прямо и открыто высказываться о своихъ нуждахъ, что земскіе представители, находясь подъ постояннымъ контролемъ избравшаго ихъ общества и дѣйствуя на глазахъ его, являются выразителями истиннаго общественнаго мнѣнія». Вслѣдствіе этого земскія собранія на первыхъ же порахъ поспѣшили выдвинуть на очередь много важныхъ вопросовъ, вопросовъ широкихъ, далеко выходящихъ изъ тѣснаго круга мѣстнаго самоуправленія. Въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ поспѣшили они заявить Правительству свои желанія. Въ этихъ ходатайствахъ высказалось и стремленіе земствъ пустить корни въ странѣ,—войти въ болѣе тѣсную связь съ крестьянскимъ самоуправленіемъ,—

[1]) Скалонъ, Земскіе вопросы, стр. 2.

объединить свою дѣятельность и принять участіе въ дѣятельности законодательной; поставленъ былъ даже вопросъ о центральномъ общеземскомъ органѣ—о земскомъ соборѣ, поставленъ былъ неумышленно, не въ видѣ оппозиціи Правительству, а въ полной увѣренности, что такое послѣдовательное развитіе земской дѣятельности входитъ въ его виды и намѣренія.

Но какъ только проявилась такая тенденція земствъ, какъ только первый шагъ не оказался послѣднимъ, а вполнѣ естественно потребовалъ второго, такъ немедленно Правительство приняло ограничительныя мѣры, имѣвшія цѣлью стѣснить земства, не допустить дальнѣйшаго ихъ развитія. Результатомъ этихъ мѣръ явились недоразумѣнія, пререканія, внушенія, упадокъ земской дѣятельности, и параллельно съ тѣмъ—оппозиція земства Правительству и настойчивыя требованія конституціи въ серьезныя для Правительства минуты [1]).

Въ началѣ 80-хъ годовъ снова появились въ воздухѣ конституціонныя вѣянія, земство почувствовало подъ ногами почву, и картина сразу мѣняется. Вмѣсто ограничительныхъ мѣръ, вмѣсто противодѣйствія и пререканій появляется взаимное довѣріе; Правительство спѣшитъ итти навстрѣчу желаніямъ земствъ; земства, въ свою очередь, не забѣгаютъ впередъ, ограничиваются лишь подачею благодарственныхъ адресовъ. Вмѣсто протестовъ и запрещеній, губернаторы говорятъ о необходимомъ для Правительства содѣйствіи земствъ въ разрѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ и т. под.; вмѣстѣ съ тѣмъ немедленно же проявляется и оживленіе. «Новыя вѣянія оказали на земскую дѣятельность рѣшительное вліяніе; стоитъ сравнить очередныя сессіи земскихъ собраній конца 1880 года и начала 1881 г. съ прежними сессіями, чтобы замѣтить неизмѣримую разницу между тѣми и другими. Какая масса новыхъ вопросовъ была возбуждена въ этой сессіи, какой живой интересъ къ дѣлу обнаружили въ большинствѣ и земскіе гласные, и публика. И это не было пустое либеральничанье; это не была безплодная болтовня: вопросы ставились и разрабатывались серьезно» [2]).

«Вѣянія» миновали. Правительство вступило на путь укрѣпленія Самодержавія,—и новая перемѣна картины. Повторяется старая исторія пререканій, противодѣйствій, стѣсненій, репрессій, а со стороны земства идетъ глухая оппозиція, а при первой неувѣренности Правительства, при первомъ благопріятномъ моментѣ, открытыя, болѣе или менѣе настойчивыя требо-

---

[1]) „Думать, что земства могутъ у насъ стоять въ оппозиціи Высочайшей волѣ, значитъ утверждать, что образъ нашего правленія не есть образъ самодержавный“, говоритъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 11). Какъ ни убѣдительно на первый взглядъ это соображеніе, но къ нему необходима поправка: образъ правленія у насъ безспорно самодержавный, да земство-то учрежденіе конституціонное, отсюда та несомнѣнная оппозиція, которою отмѣчена вся исторія нашихъ земскихъ учрежденій, и о которой не только надо „думать“, но съ которой надо считаться.

[2]) „Земство“ за 1882 г., № 26.

ванія Земскаго Собора. Вся послѣдующая политика Министерства Внутреннихъ Дѣлъ—это политика постепеннаго уничтоженія всесословнаго самоуправленія. Проектъ графа Толстого былъ въ сущности проектомъ объ окончательномъ упраздненіи земскихъ учрежденій. Полнаго осуществленія проектъ этотъ не получилъ, но то, что не было достигнуто Положеніемъ 1890 г., то мало-по-малу и по частямъ будетъ выполнено тѣми мѣропріятіями къ «*окончательному упорядоченію земскаго дѣла*», которыя намѣчены Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Земскія учрежденія лишены теперь почти всякой самостоятельности и поставлены подъ строгую административную опеку; имъ придана сословная окраска; ихъ исполнительные органы получили бюрократическій оттѣнокъ и поставлены въ сильную зависимость отъ губернатора; въ недалекомъ времени предполагается самая строгая регламентація земской дѣятельности и сокращеніе ея до minimum'а;—и тѣмъ не менѣе, противодѣйствіе не уничтожено: глухое недовольство, молчаливая оппозиція живутъ несомнѣнно и будутъ жить до тѣхъ поръ, пока не умретъ всесословное земство. Въ то же время, параллельно съ этимъ весьма послѣдовательнымъ стѣсненіемъ и подтачиваніемъ земства, «упорядоченіемъ» его дѣятельности, говоря языкомъ записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, наблюдается безспорный и быстрый упадокъ земскаго дѣла, получается такое его состояніе, которое, какъ видно изъ прилагаемой справки № 4, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, допускаетъ даже сравненіе дѣятельности обновленныхъ земскихъ учрежденій съ дѣятельностью обветшалыхъ, лишенныхъ всякой организаціи хозяйственныхъ органовъ губерній неземскихъ.

Всю эту длинную лѣтопись переканій, стѣсненій, противодѣйствій и упадка нельзя въ сущности ставить въ вину ни земскимъ дѣятелямъ, какъ это дѣлаютъ одни, ни мѣстнымъ органамъ администраціи, какъ дѣлаютъ другіе. Вся эта лѣтопись не есть особенность нашего провинціальнаго быта или обычное его явленіе (какъ полагаетъ записка), а составляетъ прямой результатъ неправильной постановки дѣла, неправильнаго совмѣщенія въ государственномъ строѣ двухъ противоположныхъ началъ. Борьба этихъ началъ стереотипно повторялась вездѣ, гдѣ земскія учрежденія вводились въ строй, имъ несоотвѣтствующій; вездѣ, гдѣ дѣлались попытки совмѣщенія ихъ съ органами бюрократическими. Даже привычность рутины, издавна установившіеся пріемы административной централизаціи не сразу и не легко мирятся съ системой простой децентрализаціи. Такъ, напр., во Франціи, при бюрократическомъ строѣ ея администраціи (строй унаслѣдованъ отъ дореволюціоннаго королевства [1]) и первой Имперіи), по словамъ Поля Леруа-Болье, «постоянной заботой центральнаго Правительства до послѣдняго времени было, повидимому,

[1]) Tocqueville, L'Ancien régime, chap. III.

связываніе рукъ департаментскимъ совѣтамъ. Вмѣсто того, чтобы видѣть въ нихъ помощника, оно усматривало въ нихъ какъ бы соперника, котораго невозможно уничтожить, но котораго надлежитъ ослаблять и связывать» [1]). Точно также въ Пруссіи, благодаря реформамъ Штейна, въ 1823 г. введены были провинціальные и уѣздные чины (Provinzial und Kreis-Stände), которые собирались, чтобы выслушивать вопросы и давать свои мнѣнія, но отвѣты и мнѣнія эти администраціею прямо сдавались въ архивъ; выборныя учрежденія въ сущности оставались лишь формально присоединенными, приставленными къ бюрократическимъ учрежденіямъ [2]). «Со введеніемъ конституціи», говоритъ проф. Шульце, «неустраненное противорѣчіе между конституціоннымъ правовымъ порядкомъ въ центрѣ и полнымъ бюрократическимъ управленіемъ на периферіи давало себя знать самымъ опаснымъ образомъ въ постоянныхъ столкновеніяхъ между различными государственными факторами, сословіями и интересами [3]). Затѣмъ, когда введена была конституція, немедленно стало обнаруживаться несоотвѣтствіе между мѣстнымъ бюрократическимъ управленіемъ и правленіемъ верховнымъ. Kreisordnung 1872 г. своимъ прямымъ назначеніемъ имѣлъ устранить это несоотвѣтствіе. Но и этотъ законъ, организовавшій мѣстное самоуправленіе на довольно широкихъ началахъ, но оставившій за бюрократіей еще значительное вліяніе, въ полной мѣрѣ цѣли своей, повидимому, не достигъ: по крайней мѣрѣ, кн. Бисмаркъ въ своихъ мемуарахъ признаетъ неудачною мѣрою назначеніе правительствомъ ландратовъ вмѣсто выбора ихъ самими собраніями. При чиновникѣ ландратѣ, по словамъ князя Бисмарка, получается чрезмѣрное вмѣшательство бюрократіи въ мѣстное самоуправленіе, плодится переписка, оказывается давленіе на волостныхъ старшинъ, и «самоуправленіе, такимъ образомъ, является усиленіемъ бюрократіи, увеличеніемъ числа чиновниковъ, ихъ власти и вмѣшательства въ частную жизнь» [4]). Но еще въ болѣе рѣзкихъ формахъ борьба двухъ указанныхъ началъ проявилась въ Венгріи; тамъ дѣло доходило до прямого и открытаго неповиновенія комитатовъ распоряженіямъ Правительства (см. справка № 3).

Это несоотвѣтствіе самоуправленія абсолютнымъ формамъ сэръ Моріеръ весьма удачно характеризуетъ библейскимъ выраженіемъ: «Голосъ Іакова, руки Исавовы». И дѣйствительно, какъ бы мы ни закрывали глаза, какое бы объясненіе ни давали прошлымъ и совершающимся фактамъ,— это несоотвѣтствіе при всякихъ «аберраціяхъ» всегда будетъ давать себя чувствовать, и для меня лично вполнѣ ясно, почему «такіе выдающіеся

---

[1]) Paul Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, p. 16.

[2]) Morier, Selbstregierung стр. 60 и слѣд.

[3]) Schultze, Das preussische Staatsrecht (1878), B. II, S. 72—73.

[4]) Gedanken und Errinnerungen von Otto Fürst von Bismark (1898), B. I. S. 10—13.

умы, какъ М. Н. Катковъ» (записка, стр. 44), которые были убѣжденными сторонниками самодержавія, были въ то же время и противниками земства, и почему, съ другой стороны, тѣ государственные дѣятели всѣхъ странъ, которые были искренними сторонниками самоуправленія и считали его единственной цѣлесообразной формой администраціи (Тюрго во Франціи, Штейнъ въ Германіи, у насъ графъ Лорисъ-Меликовъ), сознавали невозможность остановиться на одномъ мѣстномъ самоуправленіи и стремились послѣдовательно развить его и примѣнить его начала ко всему государственному строю отъ низшихъ до высшихъ единицъ, до участія въ законодательствѣ включительно.

Самоуправленіе, говоря словами проф. Градовскаго, есть «понятіе всецѣло политическое» [1]) и, когда оно перестаетъ быть таковымъ, то тѣмъ самымъ уничтожается вся его сущность, остается одна внѣшняя оболочка. Теряя политическое значеніе, оно вмѣстѣ съ тѣмъ теряетъ всякое значеніе и какъ средство управленія. И это вполнѣ понятно: когда участіе въ управленіи составляетъ дорогое для общества право, то общество, несомнѣнно, прилагаетъ все стараніе къ наилучшему его осуществленію, но вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, не можетъ не пытаться и расширить этого права, выйти постепенно изъ узкой сферы мѣстныхъ дѣлъ, ибо въ сущности нѣтъ грани между мѣстными и общегосударственными интересами. Обратно, когда общество къ праву самоуправленія относится съ полнымъ безучастіемъ, оно не пытается расширить предоставленныхъ ему тѣсныхъ рамокъ мѣстнаго самоуправленія, не пытается перенести свою дѣятельность на политическую почву, но вмѣстѣ съ тѣмъ и въ своей сферѣ не проявляетъ надлежащей дѣятельности; не имѣетъ необходимаго надзора за своими выборными органами, а эти послѣдніе, также вполнѣ безучастные къ благу общественному и преслѣдующіе свои личные виды, всецѣло подчиняются органамъ Правительства, становятся заурядъ съ ними и, созданные для иной цѣли, имѣющіе несоотвѣтственную организацію, весьма скоро пріобрѣтаютъ всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ни однимъ изъ ея достоинствъ.

Въ самодержавномъ строѣ государства, съ неизбѣжнымъ при немъ бюрократическимъ центромъ, земство—непригодное средство управленія. Вотъ основная мысль моей первой записки.

Противъ такого положенія обыкновенно возражаютъ, что бюрократія слишкомъ несовершенная форма управленія, что она препятствуетъ развитію общественной самодѣятельности, пригнетаетъ народъ, что практика не выработала еще сколько-нибудь удовлетворительныхъ способовъ веденія хозяйства посредствомъ чиновниковъ, и что поэтому даже въ самодержавномъ строѣ государства самоуправленіе представляется болѣе совершен-

---

[1]) Градовскій, Начала Русск. Государ. Права, т. III, стр. 22.

нымъ, чѣмъ правительственная администрація, способомъ управленія. Тайные и явные конституціоналисты утверждаютъ, что злоупотребленіе властью неустранимо, пока послѣдняя сосредоточивается исключительно въ рукахъ Правительства, понимая подъ послѣднимъ всѣ элементы, спеціально существующіе для осуществленія функцій государственнаго управленія, въ ихъ противоположности обществу, какъ совокупности лицъ, подчиненныхъ государственной власти и подлежащихъ воздѣйствію этой власти. Пріобщеніе общественныхъ классовъ къ властному участію въ управленіи мѣстномъ и центральномъ рекомендуется ими какъ единственное средство для того, чтобы законодательные акты и акты управленія соотвѣтствовали по своему содержанію интересамъ народа.

Вмѣстѣ съ конституціоналистами обрушиваются на бюрократію и славянофилы, при чемъ изъ мѣстнаго управленія они желаютъ даже совершенно устранить «маленькихъ самодержцевъ на жалованьи», ибо не могутъ, говорятъ они, «всѣ мельчайшія проявленія жизненной дѣятельности такой громадной страны подлежать личному руководству Самого Монарха».

Сущность приведенныхъ доводовъ конституціоналистовъ и славянофиловъ о несовершенствахъ бюрократическихъ способовъ управленія повторяетъ и записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 36, 67 и слѣд.), нисколько, впрочемъ, не посягая на прерогативы бюрократіи ни мѣстной, ни тѣмъ болѣе центральной. Съ своей стороны, я не могу не признать, что въ этой аргументаціи записки едва ли не самое сильное ея мѣсто. Несовершенство бюрократіи, какъ средства управленія, стало ходячимъ афоризмомъ. Даже относительно такого исключительнаго по своему образцовому составу и своей строгой дисциплинѣ чиновничества, какъ чиновничество прусское, Штейнъ говорилъ: «они все пишутъ, пишутъ, пишутъ въ уединенныхъ, снабженныхъ хорошо запирающимися дверями канцеляріяхъ, неизвѣстные, незамѣченные, безславные, и воспитываютъ своихъ дѣтей такъ, чтобы сдѣлать изъ нихъ такія же пишущія машины». Относительно же нашего чиновничества, повторяя слова Ю. Ѳ. Самарина, приходится сказать, что какъ «въ былыя времена во Франціи ни одно патріотическое воззваніе не обходилось безъ валовой анаѳемы на всѣхъ аристократовъ и всѣхъ священниковъ, такъ у насъ почти въ томъ же тонѣ кстати и некстати клянутъ бюрократовъ» [1]). Но вмѣстѣ съ Самаринымъ, который, какъ славянофилъ, едва ли можетъ быть заподозрѣнъ въ излишнемъ пристрастіи къ бюрократамъ, можно усомниться въ правильности такого огульнаго обвиненія. Возражая защитнику дворянскихъ привилегій, сторонніку широкаго развитія дворянскаго сословнаго управленія, Р. А. Фадѣеву, Ю. Ѳ. Самаринъ справедливо говоритъ, что «когда такъ безпощадно

---

[1]) Ю. Самаринъ и Ѳ. Дмитріевъ, Революціонный консерватизмъ. Берлинъ, 1875, стр. 3—4.

наступаютъ на бѣдныхъ бюрократовъ, противопоставляя имъ дворянъ, какъ людей другой породы, то забываютъ, что у насъ бюрократъ есть тотъ же дворянинъ въ вицъ-мундирѣ, а дворянинъ тотъ же бюрократъ въ халатѣ» [1]). «Какъ неисправимый славянофилъ» [2]), Самаринъ и дворянамъ и чиновникамъ противопоставляетъ всесословный народъ; но, въ свою очередь, забываетъ, что и дворяне и бюрократы въ Россіи — лишь наиболѣе культурные слои все того же русскаго общества. Вѣдь всѣ чиновники отъ высшихъ до низшихъ, всѣ члены всевозможныхъ правительственныхъ комиссій, вырабатывавшихъ всевозможные законы—члены русскаго общества; по нимъ, по ихъ дѣятельности можно судить о среднемъ уровнѣ общества, о степени развитія «общественныхъ силъ», «общественнаго разума» и «зрѣлости общества». Каждое прогрессивное движеніе въ обществѣ отражается прогрессомъ въ бюрократіи; застой въ немъ—реакціей въ ней. Не слѣдуетъ забывать, что и крестьянская, и судебная реформы проведены были бюрократіей, что всѣ выдающіеся дѣятели великихъ реформъ были чиновники. Нельзя же серьезно думать, что администрація представляетъ въ народѣ какую-то чуждую и враждебную ему силу, которая обрушивается на него бѣдами, если у него нѣтъ достаточно средствъ и умѣнья противостоять ей. Казалось бы, что тамъ, гдѣ нѣтъ ни политическихъ партій, ни революцій, гдѣ никто не оспариваетъ правъ верховной власти,—тамъ нельзя противопоставлять администрацію народу или обществу; тамъ, напротивъ, она есть одно изъ необходимыхъ условій общественной и государственной жизни, служащее вмѣстѣ съ другими къ общему благу, постепенному общественному и гражданскому воспитанію народа. Общество наше, включая сюда и часть чиновничества, дѣйствительно смотритъ на администрацію, какъ на своего прирожденнаго врага, отъ котораго нельзя ждать ничего лучшаго, кромѣ посягательствъ на права и законную свободу. Но въ какой мѣрѣ правиленъ этотъ взглядъ, нѣтъ ли въ немъ коренной ошибки?

Произволъ, медленность, формализмъ, горы ненужной переписки, замѣченное еще Великой Императрицей «умноженіе правителей и канцелярій», которое «не только служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народной—все это составляетъ безспорный и очевидный пассивъ бюрократіи. Но прежде, чѣмъ произносить окончательный приговоръ надъ этимъ неоплатнымъ, по мнѣнію большинства, должникомъ народнымъ, необходимо взглянуть и на его активъ, ибо только при перевѣсѣ пассива надъ активомъ можно объявлять учрежденіе несостоятельнымъ.

Каковъ же активъ нашей бюрократіи? Въ этомъ отношеніи не худо спросить прежде всего иностранцевъ: имъ со стороны виднѣе.

---

[1]) Ibid., стр. 49.
[2]) Ibid., стр. 72.

«Въ настоящее время», говоритъ Мэкензи Уоллесъ, «когда выгоды свободнаго и самостоятельнаго національнаго развитія вполнѣ признаны, централизованная бюрократія повсюду потеряла свой кредитъ. Въ Россіи это нерасположеніе особенно сильно, потому что оно имѣетъ здѣсь болѣе чѣмъ теоретическое основаніе. Но прежде, чѣмъ произнести приговоръ надъ этой системой, надо принять во вниманіе, что она имѣетъ, по крайней мѣрѣ, историческое оправданіе, и при нашей любви къ конституціонной свободѣ и мѣстному самоуправленію, мы не должны забывать различія между теоретическою и историческою возможностью. То, что философу представляется абстрактно какъ лучшая форма правленія, можетъ-быть, вовсе непримѣнимо въ извѣстныхъ конкретныхъ случаяхъ. Можно смѣло утверждать, что безъ строгаго централистическаго управленія, Россія никогда не могла бы сдѣлаться великою европейскою державою. Еще относительно недавно земли, вошедшія въ составъ Русскаго государства, представляли конгломератъ независимыхъ или полузависимыхъ политическихъ единицъ, которыя обладали въ одинаковой степени какъ центростремительною, такъ и центробѣжною силою, и даже теперь они далеко еще не представляютъ вполнѣ однороднаго государственнаго цѣлаго. Въ нѣкоторомъ отношеніи государство это болѣе похоже на Британскую Индію, чѣмъ на европейское государство, а кто знаетъ, что сдѣлалось бы съ Индіей, если бъ тамъ не было твердой, объединяющей силы Правительства. Только самодержавная власть и центральная система управленія создала Россію, спасла ее отъ раздробленія и политическаго паденія и обезпечила ей, наконецъ, мѣсто между европейскими народами введеніемъ западной цивилизаціи» [1]).

Выше приведенъ былъ взглядъ Ан. Леруа-Больe. Этотъ изслѣдователь указываетъ на тѣ же заслуги нашей бюрократіи, признаетъ ее соотвѣтствующей и духу народному и принципамъ самодержавія, географическимъ и этнографическимъ условіямъ страны. Съ своей стороны, Леруа-Больe, правда, привѣтствуетъ вступленіе Россіи на новый путь развитія началъ самоуправленія, но при этомъ, *даже съ своей точки зрѣнія,* упускаетъ, повидимому, изъ виду, что время для такого вступленія едва ли наступило, такъ какъ Россія не представляетъ еще окончательно сложившагося государства, и цѣлость ея можетъ поддерживаться только сильной централизаціей и сильной самодержавною властью. Но особенно интересенъ взглядъ итальянца Карлетти. Установивъ, что самодержавная власть,—единственный образъ правленія, примѣнимый въ Россіи, и что власть эта пока не должна быть ничѣмъ ослабляема, а должна сохраняться въ полной неприкосновенности, Карлетти даетъ слѣдующую оцѣнку бюрократическому строю, тѣсно связанному съ этой властью. «Леруа-Больe»,

[1]) Russia (4 edit.), vol. I, pp. 308—309.

говоритъ онъ, «и многіе другіе нападаютъ на чины или раздѣленіе лицъ, состоящихъ на службѣ, на 14 классовъ по табели о рангахъ, заведенной Петромъ Великимъ; говорятъ, что это покровительствуетъ бюрократіи и централизаціи власти. Быть-можетъ, это обвиненіе и справедливо, но надо все-таки признать, что чиноначаліе есть учрежденіе въ высшей степени демократическое, стремящееся образовать аристократію труда и образованности» [1]).

Казалось бы, что приведенные взгляды «постороннихъ нашимъ порядкамъ изслѣдователей», смотрящихъ на правительственную администрацію чрезъ «конституціонные очки», довольно ясно говорятъ за то, что Самодержавіе и тѣсно связанная съ нимъ административная централизація составляетъ въ настоящемъ основу нашего государственнаго строя и залогъ единства Россіи, и что поэтому отказаться отъ этого, созданнаго нашей исторіей, административнаго строя и рѣшительно вступить на путь развитія началъ ему противоположныхъ, т. е. началъ самоуправленія, нельзя, не испытавъ, по крайней мѣрѣ, всѣхъ средствъ къ исправленію недостатковъ существующей административной системы.

Съ своей стороны, я считаю устраненіе этихъ недостатковъ дѣломъ совершенно выполнимымъ. Прежде всего необходимо замѣтить, что и въ настоящее время, при всѣхъ своихъ несовершенствахъ, правительственная администрація во многихъ отношеніяхъ допускаетъ сравненіе съ органами самоуправленія. Несомнѣнно, что содержаніе личнаго состава этого послѣдняго обходится весьма не дешево, и еще вопросъ, кто стоитъ дороже—чиновникъ правительства или дѣятель самоуправленія. Если же принять во вниманіе, что въ земствахъ нашихъ (какъ, напр., въ Московскомъ), веденіе дѣла въ значительной мѣрѣ сосредоточено въ рукахъ лицъ, служащихъ по вольному найму, то можно утверждать даже, что правильно организованное правительственное хозяйство будетъ стоить дешевле. Не подсчитано также, какое хозяйство доходнѣе для подрядчиковъ,—казенное или общественное. Точно также еще вопросъ, какіе города пользуются бо́льшимъ благоустройствомъ, тѣ ли, въ которыхъ введено городское самоуправленіе, или тѣ, въ которыхъ его нѣтъ [2]). Правда, нѣкоторыя изъ возложенныхъ на нихъ обязанностей земства исполняютъ лучше, чѣмъ это дѣлаютъ чиновники, но зато и тяготы обложенія въ земскихъ губерніяхъ выше, чѣмъ въ губерніяхъ неземскихъ. (См. справку № 4).

Извѣстныя преимущества органовъ правительственной администраціи въ дѣлѣ хозяйственнаго управленія признаютъ даже сами сторонники

---

[1]) Карлетти, Современная Россія (пер. съ итал.), 1895 г., стр. 106, 173.

[2]) Изъ всѣхъ нашихъ большихъ городовъ едва ли не бо́льшимъ благоустройствомъ пользуется Варшава. По крайней мѣрѣ, на отчетѣ Варшавскаго оберъ-полиціймейстера за 1897 г., послѣдовала Высочайшая отмѣтка: „Варшава находится въ отличномъ состояніи. Я это знаю и Самъ видѣлъ“.

самоуправленія (какъ, напр., проф. Treitschke), которые сознаются, что преимущество этого послѣдняго заключается лишь въ дѣлѣ политическаго воспитанія народа [1]).

Съ своей стороны, я увѣренъ, что даже и въ дѣлѣ развитія общественной самодѣятельности преимущество органовъ самоуправленія предъ правильно поставленными органами Правительства далеко не такъ велико, какъ на первый взглядъ кажется. Нельзя, конечно, отрицать, что въ исторіи бюрократіи не много насчитывается заслугъ въ дѣлѣ развитія общественной самодѣятельности, но нельзя не признать также и того факта, что мало дѣлалось до настоящаго времени попытокъ вдохнуть въ это учрежденіе новую жизнь. Созданная во времена стараго, полицейскаго государства, при отсутствіи всякой общественной самодѣятельности, для удовлетворенія инымъ требованіямъ и условіямъ жизни, бюрократія, особенно мѣстная, жила и развивалась на основаніи своихъ прежнихъ традицій. Жизнь уходила впередъ, а пріемы администраціи оставались старые, правительства же всѣхъ странъ мало заботились о приспособленіи этихъ пріемовъ къ новымъ требованіямъ развившагося общества. Когда же несоотвѣтствіе формъ управленія давало себя сильно чувствовать, когда

---

[1]) „Недостатокъ самоуправленія", говоритъ проф. Трейтчке, „заключается въ опасности дилетантизма. Если отъ правительственныхъ чиновниковъ можно ожидать, по крайней мѣрѣ, теоретическаго знанія дѣла, то въ самоуправленіи, наоборотъ, всегда является опасность дилетантизма и грубаго натурализма. Этимъ объясняется, почему тѣ люди, которые всюду смотрятъ лишь на матеріальную сторону дѣла, такъ настроены противъ самоуправленія. Настоящій послѣдователь манчестерской школы, который думаетъ, что вся наша задача лишь въ томъ, чтобы дешево покупать и дорого продавать, разсуждаетъ съ этой точки зрѣнія совершенно правильно, что правительственные чиновники, благодаря раздѣленію труда, могли бы лучше заботиться о дѣлахъ мѣстнаго управленія, чѣмъ органы самоуправленія. Съ технической точки зрѣнія можно сказать кое-что въ пользу этого взгляда. Нельзя отрицать, что такой бюрократъ, какъ баронъ Гаусманъ (префектъ при Наполеонѣ III), технически очень многое можетъ сдѣлать и что этотъ энергичный человѣкъ позаботился объ уличныхъ сооруженіяхъ въ Парижѣ съ такимъ искусствомъ и быстротой, какихъ сварливый парижскій муниципалитетъ самъ по себѣ никогда не проявилъ бы: но здѣсь дѣло идетъ прежде всего о великихъ нравственно-политическихъ вопросахъ, о политическомъ воспитаніи народа". (Treitschke, Politik, II B. (1898), Ss. 494—495).

Ту же мысль высказываетъ и Токвиль: „Я допускаю, если угодно, что селенія и графства Соединенныхъ Штатовъ будутъ съ большею пользою управляться въ административномъ порядкѣ центральною властью, находящеюся вдали отъ нихъ и остающеюся имъ чуждою, чѣмъ должностными лицами, взятыми изъ ихъ среды. Я признаю, если это потребуется, что въ Америкѣ было бы больше безопасности, что въ ней дѣлалось бы болѣе благоразумное и разсудительное употребленіе изъ общественныхъ средствъ, если бы администрація всей страны находилась въ однѣхъ рукахъ. И все же политическія преимущества, получаемыя американцами отъ ихъ системы децентрализаціи, заставляютъ меня предпочесть ее противоположной системѣ". (О демократіи въ Америкѣ, стр. 72).

старая административная машина совершенно изнашивалась, то обычно повторялось одно изъ двухъ: либо происходилъ взрывъ,—провозглашалась конституція, которая и водворяла затѣмъ на мѣстахъ соотвѣтственную ей систему самоуправленія, — либо Правительство само отказывалось отъ бюрократической системы, вводило постепенно мѣстное самоуправленіе, которое въ правильномъ и послѣдовательномъ своемъ развитіи неизбѣжно приводило къ конституціи. Казалось бы, что Россіи, умудренной опытомъ народовъ Запада, не должно повторять ихъ ошибокъ, и слѣдуетъ найти третій путь—поставить правительственные органы въ тѣсную связь съ обществомъ. Сама по себѣ, при извѣстной правильной организаціи, бюрократія представляетъ далеко не мертвое начало. Лучшимъ тому доказательствомъ могутъ служить у насъ хотя бы результаты той же судебной реформы, благодаря которой наши общія судебныя установленія, организованныя на бюрократическомъ началѣ, но правильно поставленныя, едва ли не дали лучшихъ результатовъ, чѣмъ выборный мировой судъ.

Для того, чтобы дѣятельность администраціи больше соотвѣтствовала нуждамъ и пользамъ населенія, для того, чтобы поставить ее въ болѣе тѣсную связь съ дѣятельностью общества, необходимо правильно организованное участіе общественныхъ элементовъ въ правительственныхъ установленіяхъ. Но это участіе должно быть построено не на томъ конституціонномъ принципѣ, который осуществленъ въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ, т. е. на самостоятельной дѣятельности общества, въ лицѣ своихъ выборныхъ представителей, подъ надзоромъ Правительства, а на преобладаніи правительственной власти надъ общественными элементами, при совмѣстной дѣятельности органовъ Правительства съ привлекаемыми имъ самимъ людьми мѣстности.

Правильно организованная, съ участіемъ мѣстныхъ людей, правительственная администрація будетъ вполнѣ удовлетворять своему назначенію и ни въ какой мѣрѣ не станетъ стѣснять развитія самодѣятельности общества. На возможность и цѣлесообразность такой ея организаціи указываетъ вся наша исторія борьбы общества съ Правительствомъ, — той борьбы, которая опредѣлила собою всю исторію Запада и выработала тамъ конституціонный принципъ, т. е. властное участіе общества въ законодательствѣ и управленіи,—наша исторія совершенно не знаетъ. Россія не знала того самоуправленія, которое возникло въ Англіи, въ началѣ XIX вѣка перенесено на континентъ, а со второй половины истекающаго столѣтія примѣнено въ нашихъ земскихъ учрежденіяхъ. И тѣмъ не менѣе, въ русскомъ народѣ сложилась та самодѣятельность, которую нѣкоторые склонны считать особенностью русскаго народнаго духа,—это способность русскаго человѣка мыслить себя не иначе, какъ членомъ общественнаго союза, находящимся подъ властью міра, стремленіе русскаго человѣка всякое дѣло дѣлать сообща на артельныхъ основаніяхъ, съ удивительнымъ

иногда умѣньемъ подчинять свои интересы интересамъ общественнымъ. Государство при самодержавной формѣ правленія, не становясь въ противорѣчіе съ своими основными принципами, можетъ поощрять развитіе *такой* общественной свободы, и всякое здоровое государство должно стать на этотъ путь.

Развитіе общественныхъ силъ, полное и всестороннее, не только не противорѣчитъ принципамъ абсолютной монархіи, но, напротивъ, придаетъ имъ жизненность и крѣпость. Содѣйствуя развитію общественной самодѣятельности, прислушиваясь, такъ сказать, къ біенію общественнаго пульса, Правительство не поступаетъ, однако, въ распоряженіе общества, остается разумною силою и послѣдовательною властью, постоянно понимаетъ свои цѣли, непрерывно знаетъ и средства къ ихъ достиженію,— знаетъ, куда идетъ и ведетъ. Такое Правительство не рискуетъ, что его мѣры, оторванныя отъ прошлаго, отъ народной почвы, окажутся несоотвѣтствующими общественному уровню, что общество будетъ развиваться внѣ его и помимо его, что государство перестанетъ быть высшимъ руководителемъ всей суммы общественнаго движенія.

При такомъ Правительствѣ работа общественныхъ силъ несравненно плодотворнѣе для страны и ея населенія, чѣмъ агитація промышляющаго политиканства, хроническій зудъ борьбы за власть и за мѣста, все равно, гдѣ происходитъ борьба,—въ парламентѣ или въ мѣстномъ самоуправленіи. 99% населенія къ борьбѣ этой непричастны: не имѣютъ ни времени, ни охоты, ни даже доступа къ участію въ этомъ состязаніи [1]).

Въ запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по моему адресу, поставленъ упрекъ за возбужденіе принципіальнаго вопроса, за проектированіе взамѣнъ существующихъ и вошедшихъ уже въ жизнь установленій новыхъ ихъ системъ (стр. 62). Но это едва ли такъ. Ни упраздненія земскихъ учрежденій, ни какой-либо коренной ломки существующаго порядка я не предлагалъ и не предлагаю. На указываемомъ мною принципѣ совмѣстной дѣятельности органовъ Правительства съ людьми мѣстности, я предлагалъ реформировать лишь то, что признается устарѣвшимъ и предназначено къ реформѣ, именно нашу правительственную администрацію и управленіе хозяйственной частью въ губерніяхъ неземскихъ. Что же касается существующихъ земствъ, то объ упраздненіи ихъ при настоящихъ условіяхъ едва ли можетъ быть рѣчь; они стали совершившимся

---

[1]) „Quand la loi appelle incéssament tous les citoyens à l'action politique quelques-uns seulement s'y adonnent. Dans cette œuvre spéciale ceux-ci deviennent spéciaux par suite prépondérants. Mais en échange de leur peine il leur faut un salaire et l'élection leur donne les places parce qu'ils ont manipulé l'élection. Deux sortes d'hommes recrutent cette minorité dominante: d'une part les exaltés et de l'autre part les déclassés". (Taine, Révolution, I p. 271; ср. также vol, II p. 252, 267, 393, гдѣ обозначена профессія политиканства и нарисованъ типъ политикана въ его полномъ выраженіи).

фактомъ русской жизни, и поэтому въ отношеніи ихъ приходится лишь вспомнить старую Л. Штейномъ высказанную истину: «трудно сказать, что опаснѣе: ограничивать ли свободу существующаго самоуправленія или уничтожить таковое» [1]). Памятуя это, я, съ своей стороны, думаю, что съ созданіемъ на мѣстахъ сильной правительственной власти возможно будетъ съ большимъ довѣріемъ отнестись къ земствамъ, предоставить имъ бо́льшую свободу въ точно очерченномъ кругѣ ихъ дѣятельности, тѣмъ болѣе, что безъ этой свободы, безъ извѣстной самостоятельности, они не могутъ быть сколько-нибудь удовлетворительнымъ средствомъ управленія.

Если же вообще я позволилъ себѣ возбудить настоящій принципіальный вопросъ, то повторяю, только потому, что лично для меня распространеніе земскаго самоуправленія на новыя мѣстности представляется мѣрою совершенно непонятной.

Въ трудномъ и отвѣтственномъ дѣлѣ государственнаго правленія надо быть прежде всего искреннимъ. Правительству предъ собой и предъ лицемъ народа надо отдавать ясный отчетъ въ каждомъ мѣропріятіи, не закрывая глазъ на возможныя его послѣдствія и не обманывая ни себя, ни другихъ въ дѣйствительномъ его значеніи. И по моему искреннему, глубокому убѣжденію, если съ этой единственно правильной точки зрѣнія разсматривать политическое значеніе земскихъ учрежденій, если вполнѣ безпристрастно выяснить мысль законодателя, положенную въ 1864 г. въ основу этихъ учрежденій, то двухъ отвѣтовъ на вопросъ о будущности ихъ въ системѣ нашего государственнаго строя быть не можетъ. Правильное и послѣдовательное развитіе всесословнаго представительства въ дѣлахъ мѣстнаго управленія неизбѣжно приведетъ къ народному представительству въ сферѣ управленія центральнаго, а затѣмъ и къ властному участію народа въ законодательствѣ и управленіи верховномъ.

Если же это такъ, то въ отношеніяхъ Правительства къ земствамъ, вѣрнѣе, въ направленіи всей нашей внутренней политики, можетъ быть только два вполнѣ ясныхъ и точныхъ пути.

Можно вѣрить, что каждое государство въ своемъ политическомъ развитіи неизбѣжно должно придти къ конституціи, какъ болѣе совершенной формѣ правленія. Можно считать, что правительственная администрація есть несовершенное, неспособное къ улучшеніямъ, отживающее средство управленія, которое, чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше, должно уступить свое поприще другой молодой, болѣе совершенной, системѣ, — системѣ самоуправленія, и что возможно широкимъ послѣдовательнымъ и правильнымъ развитіемъ этой послѣдней системы единственно обезпечивается благо народа. Лично я не раздѣляю такой точки зрѣнія, но я ее понимаю. Если стоять на этой почвѣ, то, имѣя предъ собой примѣръ Запада, намъ

[1]) Stein, Vollziehende Gewalt, 2 Th. S. 129—130.

слѣдуетъ прилагать всѣ усилія къ скорѣйшему и правильному развитію началъ самоуправленія. Ребенка, вставшаго на ноги, надо скорѣе учить ходить; надо дать земствамъ пустить корни во всей странѣ, надо отнестись къ нимъ съ полнымъ довѣріемъ, дать возможную самостоятельность, ослабить административную опеку и затѣмъ на всѣ ихъ стремленія къ объединенію и участію въ законодательствѣ спокойно смотрѣть, какъ на естественный и здоровый ростъ того зерна, которое въ 1864 г. брошено было на нашу политическую ниву.

Можно имѣть и другую, противоположную точку зрѣнія. Можно вѣрить,—и лично я исповѣдую это убѣжденіе,—что конституція вообще «великая ложь нашего времени», и что, въ частности, къ Россіи, при ея разноязычности и разноплеменности, эта форма правленія непримѣнима безъ разложенія государственнаго единства [1]). Съ этой точки зрѣнія, никакого дальнѣйшаго расширенія дѣятельности земству давать нельзя, надо провести для него ясную демаркаціонную линію, не позволять ни подъ какимъ видомъ переступать эту линію, но вмѣстѣ съ тѣмъ надо возможно скорѣе озаботиться правильной и соотвѣтствующей организаціей правительственной администраціи, твердо памятуя, что «кто хозяинъ въ странѣ, тотъ долженъ быть и хозяиномъ въ администраціи».

Никакого средняго между этими двумя путями быть не можетъ. Правительству, говоря словами проф. Градовскаго, не слѣдуетъ ставить свою ставку одновременно на черный и красный квадратъ [2]),—не слѣдуетъ съ одной стороны говорить о развитіи самодѣятельности общества и началъ самоуправленія, проектировать территоріальное его расширеніе, а съ другой — подавлять всякую самодѣятельность, ограничивать самоуправленіе, ставить его въ положеніе, при которомъ оно не можетъ быть даже удовлетворительнымъ средствомъ управленія. Результаты такой политики всегда будутъ отрицательны. «Ничто не разжигаетъ такъ революціонный духъ, какъ недостатокъ гармоніи въ учрежденіяхъ и разногласіе между законами или теоретическими началами управленія и практикою послѣдняго» [3]). Эту истину надо всегда помнить; нельзя создавать либеральныя формы, не пополняя ихъ соотвѣтствующимъ содержаніемъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ всякой неискренней, всякой двойственной политики являются разнаго рода запрещенія, ограниченія и стѣсненія, а ничто

---

[1]) „Какой нестройный видъ получаетъ въ подобномъ (разноплеменномъ) составѣ народное представительство и парламентское правленіе—очевиднымъ тому примѣромъ служитъ въ наши дни австрійскій парламентъ. Провидѣніе сохранило нашу Россію отъ подобнаго бѣдствія, при ея разноплеменномъ составѣ. Страшно и подумать, что возникло бы у насъ, когда бы судьба послала намъ роковой даръ—всероссійскаго парламента! Да не будетъ!". (К. П. Побѣдоносцевъ, „Московскій Сборникъ", стр. 47).

[2]) Сборникъ Госуд. Знаній, № 1, стр. 157.

[3]) Ап. Leroy-Beaulieu, Etudes russes et européennes (1897), p. 17—18.

такъ не подавляетъ самодѣятельности общества и не подрываетъ въ такой мѣрѣ престижа власти, какъ частое и широкое примѣненіе репрессивныхъ мѣръ. Мѣры эти—мѣры опасныя, и продолжительное ихъ примѣненіе либо приводитъ ко взрыву, либо дѣйствительно обращаетъ все населеніе въ «безсвязныя толпы», въ «людскую пыль»...

Приложеніе № 1.

Справка I.

Краткій обзоръ литературы по вопросу о связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ.

Въ научной литературѣ вообще существуетъ весьма ограниченное количество сочиненій, спеціально посвященныхъ изслѣдованію мѣстнаго самоуправленія. Взгляды отдѣльныхъ научныхъ авторитетовъ на тѣ или другіе частные вопросы этой обширной научной темы разсѣяны, правда, въ общихъ сочиненіяхъ, трактатахъ, курсахъ, Lehrbuch'ахъ, Handbuch'ахъ и т. под., но даже такой собранный по крупинкамъ матеріалъ далеко не можетъ быть признанъ богатымъ.

Тѣмъ не менѣе, несмотря на относительную бѣдность научной литературы, вопросъ о тѣсной связи мѣстнаго самоуправленія съ политическимъ устройствомъ страны обращалъ на себя вниманіе многихъ ученыхъ, которые съ разныхъ сторонъ и разнообразныхъ точекъ зрѣнія приходятъ къ одному и тому же заключенію о соотвѣтствіи самоуправленія конституціонному режиму, а нѣкоторые весьма опредѣленно высказываются за полную несовмѣстимость этой системы мѣстнаго управленія съ самодержавнымъ строемъ государства, указываютъ на то, что послѣдовательное проведеніе и развитіе началъ самоуправленія неизбѣжно приведетъ къ паденію самодержавія и установленію конституціонныхъ порядковъ.

Болѣе богатыми по разсматриваемому вопросу являются литературы нѣмецкая и французская, болѣе бѣдною англійская, и это вполнѣ понятно. Германія и Франція въ теченіе XIX столѣтія, принесшаго съ собою на континентъ Европы идеи конституціонализма и самоуправленія, реформировали свой государственный строй, вырабатывали себѣ конституцію и соотвѣтствующую, могущую служить ей опорой и основой систему мѣстнаго управленія. Поэтому въ этихъ странахъ вопросъ о самоуправленіи былъ жгучимъ вопросомъ дня и привлекалъ къ себѣ вниманіе не однихъ только администраторовъ и политическихъ дѣятелей, но и кабинетныхъ ученыхъ—теоретиковъ права.

Германской наукѣ принадлежитъ безспорно честь и первенство въ разработкѣ теоріи вопроса о связи самоуправленія съ системой государственнаго устройства. Впервые вопросъ этотъ получилъ серьезную научную постановку въ трудахъ корифеевъ нѣмецкой науки Лоренца Штейна и Гнейста, главнѣйшую заслугу которыхъ научная литература и у насъ, и въ Западной Европѣ видитъ именно въ выясненіи ими политическаго и притомъ конституціоннаго значенія самоуправленія. Особенно велика въ этомъ отношеніи заслуга Гнейста. Едва ли не половину своей жизни этотъ ученый посвятилъ изученію англійскаго самоуправленія, его исторіи и соотношенія съ политическимъ устройствомъ родины парламентаризма и пришелъ къ тому выводу, что англійскій парламентъ является завершеніемъ постепенно развившагося мѣстнаго самоуправленія, что это послѣднее составляетъ базу всего конституціоннаго строя Англіи и что отдѣлить учрежденія англійскаго самоуправленія отъ самоуправленія политическаго столь же невозможно, какъ отдѣлить дѣятельность рукъ отъ дѣятельности головы.

«Гнейстъ», говоритъ проф. Градовскій, «раскрылъ Европѣ Англію административную и показалъ, что въ ней коренятся причины благосостоянія и свободы этой страны». Теорія Гнейста, по словамъ профессора, оказала огромное вліяніе на умы современнаго поколѣнія: успѣхъ ея онъ сравниваетъ съ тѣмъ, какой имѣло въ свое время ученье Монтескье, открывшаго Европѣ Англію политическую [1]).

Эта, такъ мѣтко и правильно охарактеризованная нашимъ лучшимъ знатокомъ государственнаго права и европейскихъ конституцій, заслуга Гнейста нашла себѣ надлежащую оцѣнку не только на континентѣ, но и въ самой Англіи. Одинъ изъ выдающихся англійскихъ публицистовъ и государственный дѣятель, бывшій посолъ Великобританіи въ Петербургѣ, сэръ Моріеръ, разбирая теорію Гнейста, признаетъ ее «мастерской анатоміей англійскаго самоуправленія»; по его мнѣнію, самый германскій законъ 1872 года о мѣстномъ самоуправленіи (Die Kreis-Ordnung 1872), явился послѣдствіемъ тѣхъ ученій о самоуправленіи, краснорѣчивѣйшимъ и самымъ неутомимымъ защитникомъ коихъ былъ проф. Гнейстъ. Въ послѣдующей научной литературѣ выводы знаменитаго германскаго ученаго во многомъ были дополнены, нѣкоторыя частности, отдѣльныя положенія подверглись справедливой критикѣ; такъ, напр., въ дополненіе къ указанному Гнейстомъ политическому значенію самоуправленія было отмѣчено его значеніе соціальное, опровергнуто невѣрное опредѣленіе мѣстнаго самоуправленія, какъ управленія посредствомъ безмездныхъ почетныхъ должностей и т. п., но основная его мысль о тѣсной связи конституціоннаго строя съ самоуправленіемъ не встрѣтила ни одного серьезнаго опроверженія; наоборотъ, и въ научныхъ сочиненіяхъ, и въ парламентскихъ преніяхъ до газетной полемики включительно, мысль эта до самаго послѣдняго времени повторялась и развивалась на разные лады. Отрицаютъ же ученіе Гнейста и считаютъ его безплоднымъ и невѣрнымъ лишь тѣ, кто обращаетъ вниманіе не на общую руководящую мысль этого ученія, а на частности, тѣ, кто противъ этихъ частностей направляютъ свои возраженія—словомъ, тѣ, кто изъ-за деревьевъ лѣсу не видятъ.

Особенно оживленною дѣятельность германской литературы по вопросу о связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ была въ то время, когда вырабатывался и былъ изданъ законъ 1872 года объ устройствѣ мѣстнаго управленія. Въ этотъ періодъ появился цѣлый рядъ сборниковъ, комментирующихъ этотъ законъ. Разъясняя значеніе и цѣль сего послѣдняго, большинство комментаторовъ (Фриденталь, Ганъ, Вахлеръ, Штольцъ и др.) всецѣло поддерживаютъ тотъ взглядъ, который приводился докладчикомъ парламентской комиссіи при разсмотрѣніи названнаго закона въ рейхстагѣ, т. е. что введеніе самоуправленія имѣетъ цѣлью дать административнымъ учрежденіямъ структуру, соотвѣтствующую духу конституціоннаго государства.

Вообще въ германской литературѣ положеніе, что самоуправленіе въ той же мѣрѣ отвѣчаетъ строю конституціонному, какъ бюрократія самодержавному—является нынѣ вполнѣ безспорнымъ. Этотъ господствующій взглядъ прекрасно формулированъ въ приведенномъ въ настоящей справкѣ (стр. 22) извлеченіи изъ труда профессора Шульце, на авторитетъ котораго на стр. 20 ссылается и записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

---

[1]) Градовскій, Начала Русскаго Госуд. Права, т. II, стр. 134—135.

Не менѣе интересною, чѣмъ германская, является по вопросу о соотношеніи самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ и литература французская. Въ противоположность нѣмецкой наукѣ, въ ней нѣтъ почти совсѣмъ отвлеченныхъ теоретическихъ построеній ученія о самоуправленіи; французскіе писатели, какъ всегда, стоятъ болѣе на практической почвѣ, и въ этомъ отношеніи взгляды ихъ, освѣщающіе вопросъ съ другой, болѣе близкой къ цѣли, точки зрѣнія, имѣютъ едва ли не большее значеніе, чѣмъ теоретическія построенія германскихъ ученыхъ, выводы которыхъ къ тому же они вполнѣ подтверждаютъ.

Мнѣніе представителей французской науки важно еще и потому, что тѣ, кто опровергаютъ связь самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ, ссылаются всегда на примѣръ Франціи, которая изъ всѣхъ континентальныхъ державъ первая вступила на путь конституціонныхъ порядковъ и которая, между тѣмъ, въ теченіе столѣтія, почти до послѣдняго времени, сохранила бюрократическій строй. Дѣйствительно, конституція 1793 г. отрицательно и недовѣрчиво отнеслась къ самоуправленію; несомнѣнно также и то, что въ рядахъ легитимистовъ въ прежнее время насчитывалось довольно много сторонниковъ мѣстнаго самоуправленія, разсчитывавшихъ на консерватизмъ сельскаго населенія и вліяніе духовенства, но работы французскихъ публицистовъ того направленія, которое за послѣднее время сдѣлалось господствующимъ,—совершенно разсѣяли указанное недоразумѣніе. Работы эти выяснили, что дѣятели французской революціи, провозгласивъ подъ вліяніемъ идей Руссо, «la souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible» (§ 25)—съ своей точки зрѣнія сдѣлали непростительную ошибку; они не дали народу дѣйствительнаго самоуправленія, а лишь замѣнили суверенитетъ короля суверенитетомъ конвента: результатомъ этой ошибки явилась неустойчивость французской конституціи и рядъ политическихъ переворотовъ, ареной которыхъ была Франція въ теченіе XIX столѣтія; политическій строй государства измѣнился, а администрація, на которую онъ долженъ былъ опираться, осталась прежняя, приспособленная для самодержавнаго образа правленія, къ которому она стремилась вернуться при первой къ тому возможности. Наиболѣе дальновидные публицисты и государственные люди Франціи весьма, впрочемъ, скоро поняли ошибку дѣятелей конвента, поняли, что «конституція безъ самоуправленія шаткая кровля, которую повалитъ каждая буря», что въ политическомъ строѣ ихъ отечества есть «противорѣчіе между днемъ и поверхностью» [1]). Уже въ 1821 г. появилось сочиненіе Баранта, въ которомъ указывалось на полное противорѣчіе между политическимъ строемъ государства и административнымъ устройствомъ и доказывалась необходимость реформировать это послѣднее на началахъ самоуправленія. Эта точка зрѣнія, которая отразилась также и въ современныхъ труду Баранта проектахъ реформы мѣстнаго управленія Деказа и Мартиньяка, постепенно стала пріобрѣтать все болѣе и болѣе сторонниковъ, чему, конечно, много способствовали и суровые уроки исторіи и знакомство съ учрежденіями Англіи. Въ настоящее время во французской литературѣ мѣстное самоуправленіе служитъ знаменемъ всѣхъ тѣхъ, кому дорога устойчивость конституціоннаго строя Франціи,

[1]) Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger (1879), p. 218.

и подъ этимъ знаменемъ группируются громкія имена Леруа-Болье, Вальфрамбера, Феррана, Феррона и др. Правительство третьей республики въ своихъ реформахъ мѣстнаго управленія также весьма быстро идетъ на встрѣчу этому направленію, надежды же легитимистовъ направлены нынѣ въ другую сторону: «Богъ Покровитель, на котораго они разсчитываютъ», говоритъ Поль Леруа-Болье, «это центральная власть, префекты, другими словами, болѣе или менѣе замаскированная диктатура» [1]).

Наконецъ, французская литература по разсматриваемому вопросу имѣетъ еще особо важное значеніе потому, что нѣкоторые изъ авторитетныхъ ученыхъ Франціи, занимавшіеся этимъ вопросомъ, останавливали свое вниманіе на политическомъ значеніи нашихъ земскихъ учрежденій. Къ числу такихъ ученыхъ принадлежитъ: Ан. Леруа-Болье въ его книгѣ «L'Empire des Tsars et les russes», Ферранъ въ его изслѣдованіи «Les institutions administratives en France et à l'étranger» и Демомбинъ въ его капитальномъ трудѣ «Constitutions européennes».

Отзывъ каждаго изъ этихъ авторовъ имѣетъ свое значеніе: отзывъ перваго интересенъ, какъ мнѣніе просвѣщеннаго иностранца, составленное имъ на основаніи личнаго знакомства съ Россіей и ея государственнымъ устройствомъ; отзывъ второго (бывшаго префекта), какъ опытнаго и притомъ ученаго администратора, и, наконецъ, мнѣніе третьяго, какъ знатока европейскихъ конституцій, ихъ сущности и исторіи ихъ происхожденія.

Глубоко знаменательно, что всѣ три названныхъ изслѣдователя приходятъ къ одному и тому же выводу, — земскія учрежденія — это то зерно, изъ котораго можетъ и должна развиться русская конституція...

Литература англійская, какъ указано выше, по разсматриваемому вопросу нѣсколько бѣднѣе литературы нѣмецкой и французской. Объясняется это тѣмъ, что въ Англіи и мѣстное самоуправленіе, и вершина его—парламентъ, создались и выросли медленнымъ историческимъ процессомъ въ тѣ еще времена, когда о научной разработкѣ теоріи самоуправленія не могло быть и рѣчи. Въ XIX вѣкѣ, когда на континентѣ вопросъ о самоуправленіи и конституціонномъ режимѣ сталъ вопросомъ дня, требовавшимъ разрѣшенія,—въ Англіи ея selfgovernment и ея парламентъ были безспорнымъ фактомъ, не возбуждавшимъ никакихъ сомнѣній; поэтому вопросъ объ ихъ соотношеніи и ихъ связи не имѣлъ никакого утилитарнаго значенія и не могъ привлекать къ себѣ вниманіе такого практическаго народа, какъ англичане. Но изъ этого вовсе еще не слѣдуетъ, чтобы англичане, какъ полагаетъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, не сознавали и не видѣли указанной связи, чтобы вовсе не раздѣляли они взглядовъ Гнейста, обратившаго вниманіе европейской науки на эту связь.

Для того, чтобы уяснить взглядъ англичанъ по этому предмету, достаточно, напр., обратиться къ классическому труду знаменитаго историка англійскаго народа Стэббса «Коституціонная исторія Англіи», къ трактату Милля о народномъ представительствѣ или, наконецъ, къ такимъ работамъ, въ которыхъ имъ приходилось высказывать свои взгляды по поводу тѣхъ реформъ мѣстнаго самоуправленія, которыя производились въ

[1]) Paul Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angletterre (1872), p. 426.

континентальныхъ государствахъ. Особенно въ этомъ отношеніи цѣнной представляется вышеуказанная работа сэра Моріера, написанная по поводу прусскаго Kreis-Ordnung 1872 г. Эту книгу проф. Гольцендорфъ, въ своемъ предисловіи къ нѣмецкому ея переводу, справедливо рекомендуетъ вниманію всѣхъ тѣхъ, кто не вполнѣ ясно видитъ тѣсную связь между самоуправленіемъ и конституціоннымъ режимомъ.

Что касается, наконецъ, русской науки, то хотя послѣ введенія земскихъ учрежденій наша научная литература и обогатилась рядомъ капитальныхъ трудовъ по самоуправленію, но частный вопросъ этой обширной темы, вопросъ о связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ, не получилъ должной разработки. Одни изъ нашихъ ученыхъ и публицистовъ обходятъ его полнымъ молчаніемъ, къ выводамъ другихъ надо относиться съ извѣстною осторожностью, ибо наши ученые не всегда могутъ быть вполнѣ откровенны въ этомъ щекотливомъ вопросѣ, а иногда и прямо не имѣютъ возможности говорить то, что думаютъ. Причинъ тому много, и онѣ весьма разнообразны. Тутъ и условія цензуры, и интересы земства, и полемика съ консервативными органами печати, и пр. Поэтому въ работахъ нашихъ ученыхъ и публицистовъ многое приходится читать между строкъ, многое не договаривается, а иногда встрѣчается и прямое противорѣчіе. Такъ, князь Васильчиковъ въ своей книгѣ о самоуправленіи усиленно доказываетъ, что формы правленія отъ формъ управленія не зависятъ, а на стр. 29 т. I не можетъ не признать, что ручьи самоуправленія неизбѣжно должны слиться въ морѣ народнаго представительства. Проф. Чичеринъ въ своемъ сочиненіи о народномъ представительствѣ весьма обстоятельно объясняетъ, что мѣстное самоуправленіе тѣсно связано съ политическимъ устройствомъ страны, что оно наиболѣе свойственно федеративной республикѣ, аристократіи и конституціонной монархіи и менѣе всего монархіи абсолютной, настоящимъ орудіемъ которой является бюрократія; въ предисловіи ко второму изданію названнаго сочиненія выпущенному въ 1898 г., почтенный профессоръ удостовѣряетъ, что 30-лѣтній опытъ вполнѣ подтвердилъ правильность его воззрѣній, изложенныхъ въ этой книгѣ, а вслѣдъ затѣмъ въ только-что вышедшемъ курсѣ государственной науки и въ послѣднихъ статьяхъ своихъ, помѣщенныхъ въ «С.-Петербургскихъ Вѣдомостяхъ», проводитъ уже ту мысль, что самодержавная монархія должна допустить мѣстное самоуправленіе. Проф. Градовскій, доказывая, что самоуправленіе есть понятіе политическое, вполнѣ опредѣленно высказывается, «что вопросъ о немъ получаетъ правильную постановку только въ томъ случаѣ, когда эти начала примѣняются не только къ низшимъ, но и къ высшимъ единицамъ». Это заявленіе профессора, казалось бы, вполнѣ ясно, и самъ онъ не сдѣлалъ къ нему даже никакой оговорки, но ученикъ его, проф. Свѣшниковъ, считаетъ нужнымъ снабдить выводы своего учителя комментаріями, которые едва ли изъ нихъ вытекаютъ. По мнѣнію Свѣшникова, «взгляды Градовскаго недостаточно примѣнены къ Россіи, такъ какъ тома, посвященнаго русскому самоуправленію, не вышло, смерть прервала цѣнныя для науки занятія Градовскаго, онъ сдѣлался лишь авторомъ, взгляды котораго должны быть еще примѣнены къ нашему русскому праву съ надлежащею послѣдовательностью» [1]).

[1]) Свѣшниковъ, Русское Государственное Право, т. II, стр. 135.

Для правильной оцѣнки взглядовъ и выводовъ нашей научной литературы нельзя, казалось бы, не обратить вниманія на слѣдующее, много говорящее обстоятельство:

Если не считать славянофиловъ, которые стоятъ отдѣльной группой и сами мечтаютъ о земскомъ соборѣ, то за тѣсную связь земствъ съ конституціоннымъ строемъ высказываются по преимуществу писатели консервативнаго направленія; наоборотъ, усиленно доказываетъ совмѣстимость самодержавія съ земствомъ большинство писателей направленія либеральнаго, для которыхъ конституція представляется, можетъ-быть, невозможной въ настоящемъ, но желаемой и ожидаемой въ будущемъ, которымъ земство дорого именно потому, что въ немъ они видятъ зачатки представительнаго правленія. Нельзя не указать также, что въ тѣхъ случаяхъ, когда нашимъ ученымъ публицистамъ и земскимъ дѣятелямъ представлялась возможность открыто заявлять свои убѣжденія, какъ, напр., въ послѣдніе годы царствованія Императора Александра II и первые годы царствованія Императора Александра III, то въ ихъ рѣчахъ и заявленіяхъ весьма опредѣленно высказывалось мнѣніе о необходимости завершить реформу созваніемъ земскаго собора. Эта нота весьма ясно звучитъ и въ извѣстныхъ, имѣвшихъ мѣсто въ періодѣ 1879—1883 гг., заявленіяхъ отдѣльныхъ гласныхъ и цѣлыхъ земскихъ собраній, и въ статьяхъ либеральной прессы того времени, и даже въ рѣчи бывшаго Московскаго городского головы (Б. Чичерина), сказанной имъ на обѣдѣ представителей городовъ во время коронаціи Императора Александра III [1]). Еще болѣе ясно высказываются надежды нашихъ, даже самыхъ умѣренныхъ, либераловъ на земство въ тѣхъ трудахъ нашихъ публицистовъ и ученыхъ, которые появились въ изданіяхъ заграничной прессы. Сюда слѣдуетъ отнести, напр., рядъ брошюръ Кошелева, изданныхъ имъ въ Берлинѣ: «Земская Дума», «Наше Положеніе», «Что же теперь дѣлать» и др. Во всѣхъ этихъ трудахъ нашего виднаго земца, который справедливо говорилъ про себя, что онъ «не революціонеръ и не коммунистъ», звучитъ все одна и та же мысль: для надлежащаго развитія земскихъ учрежденій, для правильной ихъ постановки необходимо созваніе земскаго собора, необходимо, чтобы «Россіи вообще даны были права въ родѣ тѣхъ, которыя уже дарованы уѣзднымъ и губернскимъ земствамъ». Въ своихъ трудахъ Кошелевъ (подобно Кавелину въ его брошюрѣ «Политическіе призраки»), находилъ, впрочемъ, возможнымъ участіе земскаго элемента въ законодательствѣ безъ ограниченія самодержавія. Не останавливаясь на доказательствѣ всей несбыточности подобной постановки, слѣдуетъ указать далѣе, что болѣе опредѣленно и болѣе ясно вопросъ о политическомъ значеніи земскихъ учрежденій поставленъ въ заграничныхъ изданіяхъ другого представителя либеральной партіи, бывшаго профессора Кіевскаго университета Драгоманова. Въ своей брошюрѣ «Либерализмъ и земство въ Россіи» и въ статьяхъ, помѣщенныхъ въ издававшейся имъ въ Женевѣ газетѣ «Вольное Слово», онъ

[1]) Lors du couronnement d'Alexandre III, le maire de Moscou, B. Tchitcherine, publiciste d'un haut mérite, quittait la mairie de la vieille capitale, pour avoir, dans un discours à ses collègues de province exprimé un voeu discret en faveur de l'extension des libertés publiques (A. Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les russes, t. II, p. 270). См. также изданную въ Берлинѣ брошюру: „Рѣчь Б. Н. Чичерина, 16 мая 1883 г.“. (Берлинъ, 1883).

вполнѣ искренно и открыто, безъ всякихъ прикрасъ и увертокъ, опредѣляетъ дѣйствительную программу и стремленія земства и вполнѣ правильно ставитъ вопросъ о значеніи земства въ системѣ нашего государственнаго строя, доказывая всю несостоятельность попытокъ сохранить совмѣстное существованіе Самодержавія и земства. По мнѣнію Драгоманова, «исторія показываетъ наглядно: 1) что мѣстное самоуправленіе имѣетъ теперь безспорно политическое значеніе, и 2) что его учрежденія въ новѣйшихъ государствахъ ростутъ и крѣпнутъ именно во время общегосударственнаго либеральнаго движенія и упрочиваются только съ либеральной реформой центральныхъ государственныхъ учрежденій, для которой въ то же время мѣстное самоуправленіе составляетъ лучшую опору» [1]). «Самоуправленіе хозяйственное», говоритъ далѣе бывшій профессоръ, «невозможно безъ самоуправленія административнаго, а самоуправленіе мѣстное—безъ государственнаго» [2]). Указывая затѣмъ на проявившееся въ земскихъ учрежденіяхъ въ періодъ 1879 — 1883 г.г. движеніе въ пользу введенія конституціи, Драгомановъ привѣтствуетъ мысль сдѣлать земства базисомъ для агитаціи въ пользу политическаго преобразованія всего государства. «Если теперь всѣ образованные люди разныхъ племенъ населенія Россіи усвоятъ себѣ безповоротно и послѣдовательно начала, лежащія въ основѣ русскаго земскаго движенія и предлагаемыя въ осязательной формѣ, — а именно, требованія неприкосновенности основныхъ правъ лица и мѣстнаго самоуправленія, обезпеченныхъ самоуправленіемъ государственнымъ, тогда главная часть работы добыванія для Россіи политической свободы будетъ сдѣлана...» [3]). «Суженаго конемъ не объѣдешь... Если земства переживутъ нынѣшній кризисъ (брошюра написана въ 1889 г.), то спустя извѣстное время онѣ опять сдѣлаются, говоря языкомъ московской реакціонной газеты, театромъ конституціонныхъ сатурналій» [4]).

Послѣдующій ходъ историческихъ событій, конституціонные адресы земствъ 1894 — 95 г., во многомъ оправдали предсказанія Драгоманова.

Подобныя же надежды на земство и взглядъ на ихъ значеніе въ нашемъ государственномъ строѣ высказывались и въ другихъ произведеніяхъ заграничной прессы. Такъ, въ Львовѣ австрійскою полиціею конфискована была брошюра «Ближайшія задачи земства», которая печаталась распоряженіемъ и иждивеніемъ организованнаго либеральными земцами Общества Земскаго Союза. Въ брошюрѣ излагается адресъ Черниговскаго земства 1879 г. съ многоговорящимъ къ нему предисловіемъ. Авторы этого предисловія, заявляя, что они «стоятъ близко къ земскому дѣлу и отличаются подобающей консервативностью», такъ формулируютъ программу земства: «...люди, готовые служить народу, должны взять на себя починъ въ исполненіи великой задачи (установленіи конституціоннаго образа правленія). Наиболѣе удобнымъ базисомъ такого движенія должны сдѣлаться земскія учрежденія, какъ единственный общественный

---

[1]) Либерализмъ и земство, стр. 59.

[2]) „Вольное Слово“, 1883 г., № 53, стр. 2 (замѣчаніе по поводу статьи „Восемнадцать лѣтъ войны чиновничества съ земствомъ“).

[3]) Либерализмъ и земство, стр. 50.

[4]) Ib., стр. 44.

органъ, соединяющій въ себѣ почти всѣ элементы и сословія. Поэтому земство роковымъ путемъ идетъ къ своей политической миссіи, и вопросъ лишь въ томъ, сумѣетъ ли оно стать на высоту своей роли»...

«Жизнь выдвигаетъ впередъ рядъ вопросовъ, разрѣшить которые должно земство, какъ выразитель желаній и стремленій русскаго народа. Хотя этотъ народъ еще вѣритъ въ правительство и лишь на него разсчитываетъ въ избавленіи отъ своихъ бѣдъ, хотя земства, какъ представителя своихъ интересовъ, онъ не знаетъ, но это потому, что земство до сихъ поръ ничего не сдѣлало для народа»...

«Въ настоящую минуту земство должно написать на своемъ знамени три положенія: свобода слова и печати, гарантія личности и созывъ учредительнаго собранія»... [1]).

Не менѣе интересенъ взглядъ на задачи земства автора статей «Административно-политическіе вопросы», помѣщенныхъ въ №№ 60—61 «Вольнаго Слова». Насколько можно судить изъ содержанія статей, авторъ ихъ, скрывающійся подъ иниціалами Ѳ. В., не коммунистъ, не анархистъ, а вполнѣ легальный подданный, детально знакомый съ положеніемъ нашего земскаго дѣла. «Наше земство», говоритъ онъ, «является дѣйствительнымъ и единственнымъ представительствомъ страны... этому фактическому представительству не достаетъ только очень немногаго, главнымъ же образомъ, энергической и единодушной настойчивости для того, чтобы освободиться отъ правительственно-административной опеки и стать въ основаніи всей политической организаціи государства». Указывая далѣе на замѣчающееся у насъ стремленіе земствъ къ объединенію и къ участію въ законодательной дѣятельности, авторъ такъ резюмируетъ свою работу: «Все изложенное нами, какъ въ этой, такъ и въ предыдущихъ статьяхъ, какъ кажется, достаточно убѣдительно для того, чтобы видѣть, что наше земство приходитъ, относительно сдѣлавшейся въ настоящее время уже неизбѣжною необходимости въ реформѣ государственнаго строя, къ почти вполнѣ уже сложившимся заключеніямъ. Намѣченныя земствомъ основныя положенія этой реформы сводятся, какъ мы видимъ, къ организаціи возможно болѣе широкаго земскаго самоуправленія, единицами котораго должна сдѣлаться сельская община, волость, область и, наконецъ, все государство. Само собой разумѣется, что всѣ эти земскія стремленія остаются пока достаточно еще разрозненными, а потому и лишенными силы, необходимой для ихъ осуществленія. Ближайшія задачи земства должны, слѣдовательно, состоять въ томъ, чтобы тѣми или другими способами уничтожить эту разрозненность и съ единодушіемъ и рѣшительностью предъявить свои требованія Правительству, подкрѣпивши эти требованія, въ случаѣ надобности, прямымъ отказомъ отъ всѣхъ своихъ нынѣшнихъ функцій, начиная съ исполненія такъ называемыхъ обязательныхъ расходовъ. Такое предъявленіе своихъ требованій земствомъ будетъ только вполнѣ логическимъ и послѣдовательнымъ шагомъ, который требуется настоящимъ положеніемъ дѣлъ въ Россіи, шагомъ притомъ ничуть не рискованнымъ, такъ какъ безъ него земству все равно придется прекратить свое существованіе, вслѣдствіе своего полнаго безсилія при нынѣшнихъ порядкахъ».

Еще въ болѣе рѣзкой формѣ тѣ же мысли о несовмѣстимости Само-

[1]) „Вольное Слово“, № 56, стр. 5; „Либерализмъ и земство“, стр. 38.

державія и земства выражаются представителями крайнихъ революціонныхъ партій. «Предоставить мѣстному самоуправленію», писалъ, напр. женевскій журналъ «Общее Дѣло», «свободную дѣятельность для деспотическаго Правительства было бы все одно, что наложить на себя руки, отказаться отъ почвы, которая его питаетъ, въ которой развѣтвляются его корни. Вотъ почему наше теперешнее самоуправленіе есть не что иное, какъ проявленіе грубаго лицемѣрія деспотизма, какъ постыдная школа общественнаго развращенія» [1]).

Въ настоящей справкѣ, въ подтвержденіе изложенной характеристики взглядовъ иностранной и русской науки по вопросу о политическомъ значеніи мѣстнаго самоуправленія, приведены краткія извлеченія изъ сочиненій авторитетныхъ европейскихъ ученыхъ, при чемъ наиболѣе точно опредѣляющія ихъ мысль положенія напечатаны курсивомъ. Мнѣнія представителей каждой изъ научныхъ литературъ (нѣмецкой, французской, англійской и русской) расположены въ хронологическомъ порядкѣ выхода ихъ сочиненій, при чемъ необходимо замѣтить, что въ справкѣ сдѣланы ссылки только на тѣхъ ученыхъ, которые высказываютъ болѣе или менѣе самостоятельные взгляды, и не указанъ рядъ именъ составителей разнаго рода сборниковъ, курсовъ и т. п., которые, приводя и комментируя мнѣнія своихъ ученыхъ сотоварищей, къ нимъ только присоединяются.

I. Нѣмецкая литература.

Лоренцъ Штейнъ. Однимъ изъ первыхъ нѣмецкихъ ученыхъ, обратившихся къ теоретическому изслѣдованію самоуправленія и выясненію значенія этого послѣдняго для конституціоннаго государства, былъ знаменитый государствовѣдъ Лоренцъ фонъ-Штейнъ. Въ его работахъ вопросъ разобранъ съ исторической и теоретической точекъ зрѣнія. Сущность его воззрѣній на самоуправленіе сводится къ слѣдующему: *Не насилуя исторіи и логики, мы вообще не можемъ говорить ни о какомъ самоуправленіи, пока управленіе не отдѣлено отъ государственнаго устройства, иными словами, исполнительная власть отъ законодательной. Поэтому,* ни *въ эпоху абсолютной монархіи,* ни въ эпоху чисто республиканскаго устройства *нѣтъ самоуправленія,* ибо, какъ въ первомъ случаѣ абсолютная личная власть не допускаетъ самостоятельности управленія и его функцій, такъ во второмъ случаѣ суверенная воля закона отрицаетъ право на всякое другое самоопредѣленіе, а, слѣдовательно, и на самоуправленіе. Ни народы Востока, ни древній Римъ и Греція не знали дѣйствительнаго самоуправленія, замѣчаетъ Штейнъ [2]). Также и въ германскомъ мірѣ не было самоуправленія въ строгомъ смыслѣ этого слова ни въ родовую эпоху образованія государства, ни въ эпоху сословную. Общественныя организаціи того времени—село, марка, волость—являются, правда, самостоятельными, такъ какъ стоящаго надъ ними государства еще не существовало. но онѣ были не Selbstverwaltungskörper, а простыми Verwaltungskörper. Въ сословную или феодальную эпоху каждая изъ этихъ организацій имѣла

[1]) „Общее Дѣло“ за 1878 г., № 13, стр. 9.

[2]) Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 1 Th., 3 Auflage (1888), S. 61.

свое собственное устройство и управленіе, образованныя соотвѣтственно тѣмъ сословнымъ элементамъ, изъ которыхъ состояли эти организаціи. Такими самоуправляющимися организаціями являются древнія родовыя села, дворянскія имѣнія, церкви, монастыри, а позднѣе университеты и города. Совокупность этихъ организацій той эпохи составляло земство (Landschaft), которое обладало и правомъ законодательства [1]). Въ XVI стол. окрѣпнувшая королевская власть начинаетъ борьбу съ этими организаціями во имя высшей, государственной идеи и отчасти ограничиваетъ, отчасти уничтожаетъ самостоятельность органовъ самоуправленія. Дѣятельность послѣднихъ, гдѣ они остались, подчиняется верховной власти, орудіемъ которой является чиновничество. Права органовъ самоуправленія становятся исключеніями, привилегіями; въ XVII столѣтіи ограничиваются права низшихъ органовъ самоуправленія; высшія же, Landschaften—окончательно уничтожаются; въ XVIII стол. уничтожается самостоятельность и низшихъ органовъ самоуправленія.

Но вотъ наступаетъ эпоха такъ называемаго Штейномъ государственно-гражданскаго общества: характеръ государства измѣняется, появляется конституціонный режимъ, характеризуемый отдѣленіемъ законодательства отъ исполнительной власти. Принципъ свободы гражданъ воплощается сначала въ законодательствѣ, а затѣмъ постепенно распространяется и на управленіе, такъ какъ сама сущность конституціоннаго государства требуетъ признанія свободнаго управленія и свободныхъ органовъ управленія, а среди нихъ въ первомъ ряду — самоуправленія. Если бы ихъ вовсе государство не имѣло, то оно должно было ихъ создать, такъ какъ они являются практическимъ осуществленіемъ его насущнѣйшей жизненной потребности. Но государству не было надобности создавать это свободное управленіе и органы самоуправленія, такъ какъ они уже существовали; оно должно было лишь принять ихъ въ систему своего управленія, что оно и сдѣлало. *Явилось снова самоуправленіе, но самоуправленіе отличное отъ прежняго, такъ какъ государство признаетъ его не въ качествѣ голаго факта, находимаго имъ при своемъ возникновеніи, но какъ насущную потребность для своей дѣятельности.* Органы самоуправленія не являются уже подчиненными чиновничеству, но стоятъ на ряду съ нимъ и исполняютъ то же государственное дѣло, какъ и это послѣднее; при томъ они пользуются полною автономіею въ предѣлахъ своей компетенціи и лишь подъ высшимъ надзоромъ со стороны государства. *Самостоятельность самоуправленія конституціонное государство должно усвоить себѣ какъ основной принципъ.* Границы дѣятельности должны опредѣляться не органами самоуправленія или простымъ усмотрѣніемъ правительства, *а закономъ, при чемъ должны разсматриваться, по крайней мѣрѣ въ принципѣ и существѣ, какъ часть и моментъ самой конституціи; объемъ предоставляемыхъ такимъ образомъ по закону публичныхъ правъ самоуправленію образуетъ поэтому «конституціонное право» послѣдняго* [2]). Смыслъ борьбы между государствомъ и самоуправленіемъ въ настоящее столѣтіе заключается, по мнѣнію Штейна, въ томъ, что государство стремится уничтожить господствующіе въ самоуправленіи родовые и сословные элементы и подчинить тѣмъ же принци-

[1]) Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2 Aufl. (1869), Ss. 137—141.
[2]) Ibidem, Ss. 143—150.

памъ государственно-гражданскаго общества, которые уже господствуютъ въ государственномъ устройствѣ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ эта борьба закончилась, въ другихъ она еще продолжается съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ [1]). Относительно Англіи Штейнъ замѣчаетъ, что здѣсь государственно-гражданское общество никогда не теряло своего значенія, а потому государство не уничтожало ни родового, ни сословнаго строя, а лишь отняло у нихъ всякія публичныя преимущества. Поэтому *Англія имѣетъ ядро своей конституціи въ органахъ самоуправленія, которые, въ свою очередь, образуютъ народное представительство.* Далѣе Штейнъ замѣчаетъ, что *англійскій парламентъ образовался изъ органовъ самоуправленія*—общинъ и корпорацій, черезъ выборъ послѣднихъ; поэтому парламентъ съ самаго начала явился инымъ, чѣмъ народное представительство на континентѣ. «Онъ былъ не только органомъ законодательства, но вмѣстѣ съ тѣмъ и верховнаго управленія; онъ былъ органомъ самоуправленія всего государства». Благодаря тому, что самъ парламентъ, какъ правительство, вышелъ изъ органовъ самоуправленія, въ Англіи, въ отличіе отъ континента, были принципіально немыслимы столкновеніе между органами самоуправленія и правительствомъ или попытки со стороны послѣдняго вторгнуться въ компетенцію первыхъ [2]).

Значеніе самоуправленія для конституціоннаго государства и взаимную связь ихъ Штейнъ такъ характеризуетъ: «послѣдствіемъ водворенія государственно-гражданскаго строя является принципъ, что органы самоуправленія не только вообще существуютъ, но что вся внутренняя жизнь государства должна принадлежать самоуправленію. Этотъ принципъ получаетъ двоякое выраженіе. Сначала самоуправленіе разсматривается какъ «гарантія конституціи». Но смыслъ этого неяснаго съ формальной стороны выраженія относится, конечно, не столько къ положительному конституціонному праву и его отдѣльнымъ мѣстамъ, сколько означаетъ, что идея, создавшая конституцію, только тогда получаетъ полное осуществленіе, когда она становится дѣйствительной не только въ законодательствѣ, но и въ управленіи. Народъ лишь тогда свободенъ, когда онъ принимаетъ черезъ своихъ представителей такое же участіе въ дѣйствительномъ управленіи, какъ въ законодательствѣ; свободы вообще не можетъ быть, пока она заключается только въ свободномъ законодательствѣ, а не въ свободномъ управленіи. «Гарантія конституціи черезъ развитіе самоуправленія означаетъ поэтому, что полное осуществленіе идеи свободы есть истинный залогъ ея самой, она охраняетъ себя самое, когда получаетъ полное осуществленіе» [3]). «Объектъ самоуправленія», говоритъ Штейнъ, «не есть отдѣльный государственный интересъ или задача, но совокупность всѣхъ государственныхъ задачъ, насколько послѣдняя вообще способна къ мѣстному ограниченію. Самоуправленіе не есть простой совѣщательный органъ, но напротивъ, самостоятельный, обладающій исполнительной властью организмъ... Самоуправленіе является первой, мы можемъ сказать, естественной, основной формой свободнаго управленія вообще; тамъ, гдѣ оно признано и дѣйствуетъ, существуетъ свободное управленіе въ государствѣ; гдѣ оно исчезаетъ, исчезаетъ вообще элементъ свободы въ управленіи;

---

[1]) Ibidem, S. 105.

[2]) Ibidem, Ss. 155, 161—162.

[3]) Ibidem, S. 150.

гдѣ оно процвѣтаетъ, послѣдняя обезпечена... *Самоуправленіе въ своемъ развитіи становится, такимъ образомъ, вообще масштабомъ для сознанія народной свободы, и мы должны судить поэтому о послѣдней болѣе по развитію самоуправленія, чѣмъ по чему-либо другому,* ибо, чѣмъ далѣе идетъ развитіе народной жизни, тѣмъ яснѣе становится, что конституціи со всѣми ея формами недостаточно, и что *завершенія лишь тамъ нужно искать, гдѣ управленіе руководится тѣми же самыми принципами самоопредѣленія, какъ само государственное устройство. Но самоуправленіе и есть то, что предназначено и способно проводить въ управленіе принципъ, живущій въ свободномъ законодательствѣ. Поэтому взаимодѣйствіе между обоими является залогомъ ихъ процвѣтанія. Тамъ, гдѣ недостаетъ этого взаимодѣйствія, недостаетъ гармоніи во внутренней жизни государства,—наступаетъ несоотвѣтствіе между факторами, и это выражается существенно въ томъ, что народъ становится равнодушнымъ къ своей конституціи,* ибо онъ скоро познаетъ, что она можетъ защитить его лишь противъ неправа, а не противъ неумѣнья (Ungeschick) правительства; принципы отвѣтственности, права обжалованія и иска могутъ обезпечить гармонію между самоопредѣленіемъ народа и волей и дѣятельностью его правительства—между закономъ и распоряженіемъ—лишь въ общемъ и цѣломъ, а не въ отдѣльныхъ случаяхъ, и каждому народу, наконецъ, надоѣдаетъ обладать свободой лишь въ цѣломъ, а не въ отдѣльныхъ случаяхъ» [1]). «Развитіе самоуправленія», говоритъ Штейнъ въ въ другомъ своемъ сочиненіи, «уничтожаетъ стѣну, воздвигнутую въ прежнее время между государственной властью и народомъ, и то, что въ конституціи обыкновенно появляется еще только какъ борьба между правомъ государственнаго управленія и самоуправленія, теперь въ управленіи служитъ гармоніи въ самодѣятельности обоихъ факторовъ, которые начинаютъ взаимно понимать другъ друга, ибо они познаютъ, какъ они взаимно дополняютъ другъ друга при достиженіи общей цѣли. Это является идеаломъ организма управленія; съ его осуществленіемъ мы приближаемся медленно, но вѣрно къ цѣли, которую мы нынѣ уже понимаемъ во взаимодѣйствіи государства и народа на конституціонное законодательство, но которая лишь въ управленіи въ той гармоніи между великимъ организмомъ государства и организмомъ самоуправленія становится тѣмъ, что мы называемъ самоуправленіемъ (Selbstregierung) народа» [2]).

Самая организація самоуправляющихся единицъ, какъ ее рисуетъ Штейнъ, *представляетъ аналогію съ устройствомъ конституціоннаго государства.* Подобно тому какъ въ конституціонномъ государствѣ существуютъ три категоріи органовъ: глава государства, законодательная и исполнительная власть, такъ и въ первыхъ мы находимъ главу (президента или бургомистра), собраніе и исполнительный комитетъ или совѣтъ, съ соотвѣтствующими функціями [3]).

Что касается въ частности земскаго представительства (Landschaft), то Штейнъ дѣлаетъ, на основаніи исторіи, такой выводъ, что «*если государство не владѣетъ еще собственнымъ народнымъ представительствомъ, то земское представительство всегда является для*

[1]) Ibidem, Ss. 128—129.

[2]) Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 1 Th., Ss. 71—72.

[3]) Vollziehende Gewalt, 2 Th. Ss. 18—19, 313—314.

всего народа не только важнымъ правомъ, но также и большимъ благомъ. Онъ будетъ видѣть въ своихъ земскихъ чинахъ тѣмъ важнѣйшее пріобрѣтеніе, чѣмъ невѣроятнѣе образованіе народнаго представительства, ибо никогда не будетъ исчезать у него надежда посредствомъ первыхъ достигнуть второго» [1]).

Кардорфъ-Вабницъ. Въ 1868 г., т. е. въ то время, когда прусское правительство сознало необходимость преобразованія мѣстнаго управленія и приступило къ разработкѣ соотвѣтственнаго проекта, появилась брошюра члена прусской палаты депутатовъ Kardorf-Wabnitz «Префектура или самоуправленіе», въ которой авторъ также высказывается за необходимость преобразованія мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи соотвѣтственно конституціонному режиму, введенному въ 1850 г. При существующей системѣ мѣстнаго управленія, основанной на господствѣ бюрократіи, получается, по мнѣнію автора, внутреннее противорѣчіе между политическимъ и административнымъ строемъ страны, такъ какъ, съ одной стороны, нація признается зрѣлой для выбора законодателей, а съ другой— ее признаютъ неспособной къ самостоятельному завѣдыванію наиболѣе простыми дѣлами гражданской жизни въ провинціи, округѣ и общинѣ. Это внутреннее противорѣчіе, замѣчаетъ авторъ, повелшее уже передъ 1866 г. къ конфликту между правительствомъ и палатой, можетъ повести къ еще болѣе пагубнымъ послѣдствіямъ, подобно тому какъ во Франціи оно подчинило жизнь государства періодическимъ революціямъ и роковой смѣнѣ системъ правленія и династій [2]). Возражая затѣмъ той части прусскихъ либераловъ, которая искала прочныхъ гарантій истинной внутренней свободы исключительно въ ограничительныхъ параграфахъ конституціи, въ доктринерскихъ бюджетныхъ правахъ парламента, въ парламентарныхъ рѣшеніяхъ и постановленіяхъ «и какъ еще тамъ могутъ называться эти ножи безъ клинковъ и ручекъ», авторъ замѣчаетъ, что они, либералы, забываютъ о томъ, что «французскія палаты обладали всѣми этими теоретическими конституціонными правами въ изобиліи, однако, онѣ не могли обезпечить своему отечеству конституціоннаго правового развитія, потому что онѣ не застали и не создали того, что единственно могло бы служить залогомъ такового, а именно самоуправленія въ провинціи, округѣ и общинѣ. Этимъ значеніемъ мѣстнаго самоуправленія для обезпеченія развитія конституціоннаго режима и объясняется, по мнѣнію автора, то обстоятельство, что англичане своимъ правомъ самоуправленія дорожатъ даже болѣе, чѣмъ собственно конституціонными правами и парламентарной свободой, при чемъ авторъ приводитъ слова одного англійскаго политическаго дѣятеля. *«Если предложить на выборъ англійскому народу утратить парламентъ или самоуправленіе, то онъ ни на минуту не усомнится въ своемъ рѣшеніи. Обладаніе самоуправленіемъ служитъ уже ручательствомъ при всякихъ обстоятельствахъ за обратное отвоеваніе и потерянныхъ парламентарныхъ правъ. Но голое обладаніе послѣдними отнюдь не служитъ ручательствомъ за обратное достиженіе самоуправленія, которое, однако, и есть источникъ истинной свободы».* Далѣе авторъ приводитъ мнѣніе Бокля, который видитъ причину непрочности парламентарнаго режима во Франціи въ отсутствіи практическаго воспи-

[1]) Ibidem, S. 184.

[2]) Kardorf-Wabnitz, Präfectur oder Selbstverwaltung (1868), Ss. 6, 28.

танія населенія къ политической свободѣ, между тѣмъ какъ англичане были пріучены къ послѣдней путемъ продолжительнаго самоуправленія, и для нихъ переходъ къ конституціонному режиму явился естественнымъ. Переходя затѣмъ къ Пруссіи, Kardorff-Wabnitz замѣчаетъ: «наше культурное развитіе также, какъ во Франціи, шло обратнымъ ходомъ; и у насъ конституціонныя права не были, какъ въ Англіи, слѣдствіемъ и плодомъ самоуправленія, но, наоборотъ, намъ предстоитъ несравненно болѣе трудная дорога: исходя изъ добытыхъ конституціонныхъ правъ, достигнуть самоуправленія». Но поэтому *вопросъ о самоуправленіи для Пруссіи заключается, по мнѣнію автора, не только въ упрощеніи государственнаго механизма и сокращеніи арміи чиновниковъ, но и въ томъ: «желаемъ ли мы, чтобы наша государственная конституціонная жизнь была истиной или призракомъ, миражемъ, ложью. Желаемъ ли мы подвергать наше культурное развитіе тѣмъ революціямъ, которыя являются неизбѣжнымъ послѣдствіемъ смѣшенія бюрократической системы съ конституціонной, или мы желаемъ основать послѣднюю на фундаментѣ, болѣе долговѣчномъ и прочномъ, чѣмъ цѣлый ворохъ бумажныхъ основныхъ правъ и дюжина утвержденныхъ хартій»* [1]).

Теллькампфъ. Реформа прусскаго мѣстнаго управленія въ 1872 г. вызвала появленіе книги бреславльскаго профессора Теллькампфа «Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde und Kreis-Ordnungen in Preussen und Selfgovernment in England und Nordamerika». Авторъ этой книги не допускаетъ мысли о дѣйствительномъ, а не мнимомъ только осуществленіи конституціи въ томъ случаѣ, когда страна не пользуется самоуправленіемъ. «*Безъ самоуправленія, какъ основы*», говоритъ онъ, «*конституція виситъ въ воздухѣ. Гдѣ нѣтъ этой основы,—какъ до сихъ поръ во Франціи,—тамъ конституція подобна шаткой кровлѣ, которую повалитъ каждая буря, въ то время какъ англійская конституціонная жизнь, проникнутая самоуправленіемъ, стойко выдержала всѣ невзгоды*» [2]). *И въ Англіи и въ Сѣверной Америкѣ принципъ самоуправленія есть одно изъ основаній конституціи.*

Подобно нѣкоторымъ другимъ авторамъ, Tellkampf спеціально отводитъ нѣсколько страницъ для выясненія вопроса о значеніи самоуправленія для правового и конституціоннаго государства. Здѣсь онъ высказываетъ, между прочимъ, слѣдующія мысли: «У народовъ германскихъ, у которыхъ самоуправленіе развилось въ наиболѣе здоровой формѣ, самоуправленіе это сначала осуществляется въ маленькомъ кругѣ общинъ чрезъ многочисленныхъ избираемыхъ должностныхъ лицъ общины, занятыхъ общинными, школьными и церковными дѣлами; только затѣмъ самоуправленіе осуществляется въ болѣе широкомъ кругѣ дѣлъ графства, и, наконецъ, оно находитъ свое выраженіе въ наиболѣе обширной области цѣлаго государства—въ формѣ выборнаго народнаго представительства; это представительство даетъ совѣты и заключенія свои правительству, а это послѣднее приводитъ въ исполненіе то, что рѣшили и одобрили представители. Самоуправленіе, такимъ образомъ, проникаетъ и оживляетъ всѣ слои государства, начиная съ меньшаго—общины, и образуетъ для конституціоннаго государства прочный фундаментъ, безъ коего парламен-

[1]) Ibid., Ss. 7—10.

[2]) D-r. I. Tellkampf, Selbstverwaltung etc., S. 2.

таризмъ будетъ лишенъ необходимаго содѣйствія и сочувствія народа и безъ этой подпоры будетъ страдать внутренней слабостью. Необходимое условіе для того, чтобы конституція жила въ народѣ, это въ представительной монархіи—самоуправленіе въ общинахъ и округахъ» [1]). *«Только при наличности хорошаго самоуправленія въ общинахъ возможно осуществленіе этого же самоуправленія въ болѣе широкой области, только на этой основѣ мыслимы цѣлесообразное устройство окружнаго и провинціальнаго управленія и укрѣпленіе конституціи въ жизни народа»* [2]).

Признавая—вслѣдъ за Гнейстомъ—столь большое значеніе мѣстнаго самоуправленія, какъ фактора, образующаго и охраняющаго конституціонализмъ, Tellkampf не разъ также *отмѣчаетъ его роль какъ подготовительной школы къ парламентаризму,* школы, гдѣ вырабатывается усвоеніе основныхъ законовъ, умѣніе пользоваться свободой и вообще политическая зрѣлость народа [3]).

Г. Мейеръ. Германскій профессоръ Мейеръ *относительно самоуправленія замѣчаетъ, что оно образуетъ необходимую основу конституціонной государственной жизни, такъ какъ, привлекая гражданъ къ регулярному участію въ государственныхъ дѣлахъ, пріучаетъ ихъ къ политической жизни и ограничиваетъ безграничную власть центральнаго управленія* [4]).

Шульце. По поводу реформы Kreis-Ordnung 1872 г. прусскій проф. Шульце замѣчаетъ въ своемъ учебникѣ государственнаго права, что существовавшее до этого времени устройство уѣздовъ «соотвѣтствовало воззрѣніямъ абсолютнаго сословнаго государства, а не конституціонному правовому порядку, такъ какъ оно, съ одной стороны, благодаря перевѣсу голосовъ дворянства, не допускало городовъ и земствъ до соотвѣтствующаго вліянія, а съ другой, едва существовавшее въ слабомъ зародышѣ самоуправленіе уѣздовъ почти исчезало передъ бюрократическимъ всемогуществомъ профессіональнаго чиновничества. Если уѣздное устройство уже во время своего возникновенія отжило свой вѣкъ, то *съ введеніемъ конституціи неустраненное противорѣчіе между конституціоннымъ правовымъ порядкомъ въ центрѣ и полнымъ бюрократическимъ управленіемъ на периферіи давало себя знать самымъ опаснымъ образомъ въ постоянныхъ столкновеніяхъ между различными государственными факторами, сословіями и интересами.* Даже самому ослѣпленному приверженцу старины при спокойномъ размышленіи становилось ясно, что возвратъ къ абсолютизму, отказъ отъ конституціоннаго правленія въ XIX столѣтіи былъ невозможенъ. *Такъ что, если желали уничтожить несомнѣнный диссонансъ въ прусскомъ государственномъ устройствѣ, то не оставалось никакого другого пути, какъ распространить конституціонный принципъ изъ государственнаго устройства на государственное управленіе, изъ центра, на периферію, т. е. народъ, который уже былъ призванъ черезъ своихъ представителей къ участію въ*

---

[1]) Ibidem, Ss. 31—32.

[2]) Ibidem, S. 39.

[3]) Ibidem, Ss. 1, 6, 17 и др.

[4]) G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (1878). Ss. 254—255.

центръ въ важнѣйшихъ функціяхъ государственной власти, въ особенности въ законодательствѣ, также пріобщить въ организованной формѣ къ приведенію въ исполненіе законовъ» [1]).

Гауштекъ. Прусскій юристъ Hauschteck замѣчаетъ, что при организаціи мѣстнаго управленія имѣетъ рѣшающее значеніе различіе между абсолютнымъ и конституціоннымъ государствомъ. «Отличительнымъ признакомъ абсолютнаго государства является лежащая на государственной власти забота о подданныхъ, ея обязанность къ охранѣ правъ послѣднихъ, равномѣрно охватывающей всѣхъ подданныхъ, обязанность къ опекающей дѣятельности, которой съ полнымъ довѣріемъ могутъ и должны подчиняться всѣ подданные. Конституціонное же государство предполагаетъ народъ свободный, способный, управомоченный и обязанный къ собственному охраненію своихъ правъ, съ каковой цѣлью и предоставляетъ народу выборные органы для участія въ государственномъ управленіи въ предѣлахъ, указанныхъ конституціею, сохраненіе которыхъ является ядромъ самой конституціи, необходимѣйшимъ условіемъ конституціонной жизни» [2]). Относительно самой Пруссіи Hauschteck замѣчаетъ, что *самоуправленіе* здѣсь *является результатомъ* уничтоженія государственной опеки и *замѣны абсолютнаго государства конституціоннымъ, такъ какъ понятія «чиновничье государство» и «конституціонное государство» взаимно исключаютъ другъ друга* [3]).

Сарвей. Вюртембергскій юристъ Sarwey въ своемъ сочиненіи, посвященномъ административной юстиціи, также удѣляетъ нѣсколько страницъ вопросу о самоуправленіи. Конституціонное государство, по мнѣнію автора, является не только продуктомъ отрицательной тенденціи—ограничить единоличную власть посредствомъ раздѣленія властей, не только «правовымъ государствомъ», но оно имѣетъ и положительное основаніе. Если положительная сторона конституціоннаго государства не получила еще полнаго признанія въ литературѣ, то это объясняется исторически, поскольку развитіе конституціоннаго государства изъ абсолютнаго нашло уже въ послѣднемъ эту положительную сторону, хотя и въ несовершенной формѣ. Эта положительная сторона заключается въ привлеченіи гражданъ къ содѣйствію въ осуществленіи воли государства, т. е. самоуправленіи. Послѣднее *фактически существуетъ и въ абсолютномъ государствѣ, но оно здѣсь можетъ лишь прозябать (verkümmertes Leben), будучи подчинено личной волѣ главы государства, и является случайнымъ, неудовлетворительнымъ.* Напротивъ, въ конституціонномъ государствѣ участіе гражданъ въ законодательствѣ и управленіи есть ихъ право и обязанность. Только благодаря самоуправленію можетъ быть разрѣшена сложная задача осуществленія народной воли. *Самоуправленіе, подобно тому какъ народное представительство ограничиваетъ власть монарха въ законодательствѣ, ограничиваетъ ее въ области управленія.* Если во время развитія конституціоннаго государства самоуправленіе противополагается государственной власти и объ автономіи общинъ говорится, какъ о правѣ послѣднихъ на

---

[1]) Schulze, Das preussische Staatsrecht (1878), Bd. II, Ss. 72—73.

[2]) Hauschteck, Die Neubildung der inneren Verwaltung in Preussen (1879). Vorrede, S. VII.

[3]) Ibidem, Ss. 1—2, 5—6.

независимость отъ государственной власти, то это объясняется отрицательной тенденціею къ ограниченію государственной власти, изъ которой возникло это развитіе. Это одностороннее пониманіе есть лишь продуктъ борьбы и должно въ развитомъ конституціонномъ государствѣ уступить правильному взгляду, что и органы мѣстнаго самоуправленія, призванные положительно къ осуществленію воли государства и правового порядка въ опредѣленномъ кругу народной жизни, являются такими же органами государства, какъ и чиновничество. Вмѣстѣ съ тѣмъ является немыслимымъ противоположеніе мѣстнаго самоуправленія государственному управленію, которое бы все болѣе замыкало первое въ область мѣстнаго хозяйственнаго управленія и даже въ этой области устанавливало бы болѣе тѣсныя рамки. «Напротивъ», говоритъ Sarwey, «*въ конституціонномъ государствѣ организація государственной воли развивается по одному жизненному принципу отъ самой вершины до низшихъ органовъ самоуправленія. Въ конституціонномъ государствѣ самоуправленіе является не какъ обозначеніе компетенціи, но проходитъ какъ основной принципъ черезъ весь государственный организмъ*» [1]). Далѣе, *Sarwey говоритъ о трудахъ Гнейста* по англійскому конституціонному и административному праву и признаетъ, *что ими проложенъ путь къ пониманію истинной системы самоуправленія*, хотя и находитъ, что значеніе почетныхъ должностей слишкомъ преувеличено Гнейстомъ [2]).

Ленингъ. Германскій профессоръ Ленингъ въ своемъ учебникѣ административнаго права, считающемся однимъ изъ лучшихъ въ нѣмецкой литературѣ, является въ своихъ воззрѣніяхъ на самоуправленіе послѣдователемъ Гнейста. Слово selfgovernment обозначаетъ не юридическое понятіе, а политическую систему, въ каковой формѣ и является англійскій selfgovernment. Этимъ и объясняется, по мнѣнію Ленинга, тотъ фактъ, что слово selfgovernment чаще встрѣчается въ политическихъ обзорахъ англійской конституціи, нежели въ англійскихъ юридическихъ сочиненіяхъ по конституціонному праву. Въ selfgovernment'ѣ верховныя права государства отправляются подъ рѣшительнымъ вліяніемъ народа или его представителей, но не черезъ независимаго отъ народа носителя государственной власти и подчиненныхъ ему помощниковъ. Въ Англіи selfgovernment прежде всего проведенъ въ государственномъ устройствѣ—въ парламентѣ: во всѣхъ важныхъ актахъ королевская власть нуждается въ согласіи парламента и можетъ ввѣрять высшее руководство государствомъ лишь тѣмъ лицамъ, которыя пользуются поддержкой большинства нижней палаты. Затѣмъ англійское самоуправленіе является какъ local selfgovernment, согласно которому государственныя функціи выполняются въ мѣстныхъ административныхъ округахъ при посредствѣ государственныхъ органовъ, которые, въ предѣлахъ закона, въ своей дѣятельности независимы отъ главы государства и его учрежденій, какъ въ юридическомъ, такъ и въ экономическомъ отношеніи. Органами мѣстнаго selfgovernment'а являются какъ публично-юридическія корпораціи городовъ, приходовъ и пр., такъ и отдѣльные граждане, которые приводятъ въ исполненіе законы, не находясь на государственной службѣ, но въ качествѣ почетныхъ должностей, поэтому органами самоуправленія являются также шерифы,

---

[1]) Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege (1880), Ss. 33—39.
[2]) Ibidem, Ss. 42—43.

мировые судьи, коронеры и проч. «*Великая заслуга Гнейста и заключалась*», по мнѣнію Ленинга, «*въ томъ, что онъ выяснилъ историческое развитіе и сущность англійскаго local selfgovernment'a и показалъ, что послѣдній послужилъ основой для англійскаго парламентарнаго устройства. Хотя въ самой Англіи жило сознаніе, что здѣсь парламентъ покоится на самоуправленіи, и что въ немъ лежитъ фундаментъ англійской свободы, но недоставало научнаго доказательства,* пока впервые Гнейстъ (по крайней мѣрѣ, для континента) не открылъ этого факта и тѣмъ лишь сдѣлалъ возможнымъ познаніе сущности англійской конституціи. Изъ учрежденій англійскаго selfgovernment'a Гнейстъ развилъ и обосновалъ новое понятіе самоуправленія вообще. Самоуправленіе есть выполненіе государственныхъ функцій земскаго управленія въ земскихъ, окружныхъ, городскихъ и сельскихъ союзахъ по законамъ страны черезъ почетныя должности. «Это понятіе самоуправленія», по мнѣнію Ленинга, «сдѣлалось всеобщимъ и въ государственной жизни, и въ политической литературѣ, хотя противъ него и дѣлались отдѣльныя возраженія». Это понятіе самоуправленія находитъ свою опредѣленность и научную цѣнность въ своей противоположности. *Противоположными самоуправленію являются: 1) государственное управленіе при посредствѣ государственныхъ чиновниковъ, находящихся отъ стоящихъ надъ ними органовъ въ юридической и экономической зависимости;* 2) феодальное управленіе, въ которомъ выполненіе государственныхъ задачъ, какъ частное право, связано съ землевладѣніемъ. Самоуправленіе не есть автономія, т. е. независимое отъ государственной власти право корпорацій и лицъ, подчиненныхъ этой власти, регулировать свои отношенія при посредствѣ самостоятельно созданныхъ правовыхъ нормъ. Самоуправленіе не есть управленіе собственными дѣлами, но выполненіе государственныхъ задачъ на основаніи законовъ; оно не есть управленіе въ собственномъ интересѣ, но въ интересѣ государства, а потому оно не только должно быть подчинено контролю государства, но можетъ быть и понуждаемо къ осуществленію порученныхъ ему государственныхъ задачъ. «*Благодаря Гнейсту*», замѣчаетъ профессоръ Ленингъ, «*была открыта связь между самоуправленіемъ и конституціонной системою; благодаря ему, не только углубились наши познанія относительно образованія и сущности англійской конституціи, но и вообще была пополнена съ важнѣйшихъ сторонъ теорія конституціоннаго государства*». На основаніи вышесказаннаго авторъ приходитъ къ заключенію, что «понятіе о самоуправленіи есть политическій, а не общій юридическій принципъ; въ различныхъ законодательствахъ онъ можетъ осуществляться различно»[1]).

Трейчке. Германскій историкъ проф. Treitschke въ своемъ посмертномъ сочиненіи «Политика» проводитъ тотъ взглядъ, что *мѣстное самоуправленіе представляетъ необходимую основу политической свободы, и что безъ него совершенно немыслима здоровая конституціонная жизнь.* Отмѣчая тотъ фактъ, что романскіе народы, въ отличіе отъ германскихъ, предпочитаютъ логическій порядокъ и техническую цѣлесообразность въ управленіи развитію мѣстной свободы, Treitschke говоритъ: «но можно утверждать, что народы, которые чувствуютъ въ себѣ подобное стремленіе,

---

[1]) Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, (1884) Ss. 34—37.

могутъ съ трудомъ развить дѣйствительную политическую свободу. Ибо, если нація не въ состояніи сама заботиться о своихъ повседневныхъ и мелкихъ дѣлахъ, то она тѣмъ менѣе можетъ разрѣшать самостоятельно болѣе важныя политическія задачи. Сущность политической свободы заключается въ томъ, что воля государства осуществляется не только органами государства, но и черезъ самоуправленіе общинъ и союзовъ общинъ». Хотя относительно самоуправленія и является опасность дилетантизма, и хотя бюрократія можетъ дѣйствовать въ нѣкоторыхъ случаяхъ успѣшнѣй, «но здѣсь», замѣчаетъ Treitschke, «дѣло идетъ прежде всего о великихъ нравственно-политическихъ вопросахъ, о политическомъ воспитаніи народа. По отношенію къ германцамъ внѣ всякаго сомнѣнія, что на нихъ привычка къ завѣдыванію повседневными дѣлами оказала весьма воспитательное вліяніе. Для отправленія парламентскихъ обязанностей особенно необходимо извѣстное теоретическое образованіе; настоящая политическая сила нашего народа всегда и заключалась въ тѣхъ лицахъ, которыя въ городахъ и селахъ дѣйствительно научились понимать практическія отношенія». Предпославъ эти замѣчанія, Treitschke затѣмъ переходитъ къ разсмотрѣнію существующей организаціи мѣстнаго самоуправленія въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ и дѣлаетъ такіе выводы. Французское самоуправленіе, которое съ германской точки зрѣнія и не заслуживаетъ этого названія, не можетъ создать политической силы, такъ какъ его органы имѣютъ лишь совѣщательное значеніе при правительственныхъ агентахъ и не несутъ никакой отвѣтственности; между тѣмъ лишь послѣдняя даетъ политическое значеніе. При подобной организаціи «духъ народа становится несвободный», и этимъ же объясняется, по мнѣнію автора, неспособность французовъ къ пользованію дѣйствительной политической свободой. Относительно Италіи Treitschke указываетъ, что здѣсь провинціальное самоуправленіе скопировано съ французскаго, а потому не представляетъ дѣйствительнаго противовѣса власти префекта, между тѣмъ какъ общинное самоуправленіе болѣе самостоятельно и привлекаетъ даже аристократію къ муниципальнымъ обязанностямъ, и въ лицѣ органовъ общины правительственные префекты находятъ болѣе или менѣе противовѣсъ. По поводу англійскаго мѣстнаго самоуправленія авторъ замѣчаетъ, что здѣсь палата лордовъ пользовалась до тѣхъ поръ высокимъ значеніемъ, пока аристократіи принадлежала главная роль въ мѣстномъ самоуправленіи, такъ какъ не знатность, не землевладѣніе или богатство членовъ палаты обезпечивали послѣдней политическое значеніе, а лишь то руководящее положеніе, какое ея члены занимали въ мѣстномъ самоуправленіи. Относительно Пруссіи проф. Treitschke говоритъ, что здѣсь издавна было развито городское самоуправленіе, но усилившаяся королевская власть его постепенно уничтожила. Новый *толчекъ къ развитію городской свободы былъ данъ реформой знаменитаго Штейна; выработанное имъ городовое положеніе стало образцомъ для послѣдующихъ реформъ городского самоуправленія въ Германіи и передъ 48 г., когда съ самоуправленіемъ связывался цѣлый культъ, считалось «политической библіей Пруссіи»*. Иначе дѣло обстояло съ сельскимъ общиннымъ самоуправленіемъ, которое могло получить соотвѣтственную организацію лишь въ недавнее время, благодаря сопротивленію вотчинныхъ владѣльцевъ и путаницѣ понятій въ этой области. Этимъ и объясняется, по мнѣнію автора, неудача конституціонной попытки въ Пруссіи 1821 г.: «такъ какъ не могли согласиться на счетъ

общиннаго устройства, то не осуществилась и вершина зданія» [1]). *Относительно русской земской реформы 1864 г. проф. Treitschke замѣчаетъ, что «это былъ широкій и хорошо задуманный шагъ. Только на почвѣ такого провинціальнаго самоуправленія могла сдѣлаться возможной какая-либо форма народнаго представительства при центральной власти». Но эта реформа не была завершена и въ настоящее время обезображена до неузнаваемости,* такъ какъ развитіе земства, какъ это сказалось еще при жизни Императора Александра II, благодаря дальности разстояній, всецѣло обусловливалось личными свойствами мѣстныхъ губернаторовъ [2]).

II. Французская литература.

Барантъ. Однимъ изъ первыхъ писателей, обратившихъ вниманіе на несоотвѣтствіе французскаго административнаго строя съ политическимъ и на необходимость децентрализаціи, былъ извѣстный историкъ и политическій дѣятель, баронъ de Barante. Въ своемъ сочиненіи «Des communes et de l'aristocratie» (первое изданіе вышло въ 1821 г., а въ 1866 г. перепечатано подъ заглавіемъ «De la décentralisation en 1829 et 1833»). Barante замѣчаетъ, что свободное и регулярное завѣдываніе мѣстными дѣлами не есть вопросъ безразличный для политическаго развитія страны и не является мелкимъ, какъ это кажется по виду.

Всѣ не могутъ быть депутатами, ни даже избирателями, между тѣмъ провинція и представляетъ ту сферу, которая можетъ дать естественную пищу уму и знаніямъ гражданъ, удовлетворить ихъ честолюбіе, дать опытъ въ дѣлахъ и сдѣлать населеніе политически зрѣлымъ. Занятіе мѣстными дѣлами поэтому входитъ, какъ необходимый элементъ, въ нравы свободной страны. Съ этой стороны французскій административный строй, по мнѣнію автора, и представляетъ существенные недостатки, такъ какъ вся активная дѣятельность въ мѣстномъ управленіи принадлежитъ правительству и его агентамъ, а само населеніе, играя лишь пассивную роль, лишено самодѣятельности и остается политически незрѣлымъ. При подобныхъ условіяхъ само «представительное правленіе» не можетъ быть прочнымъ и плодотворнымъ и лишь превращается въ «пустую и лживую форму». Было бы непредусмотрительно, замѣчаетъ авторъ, оставаться въ подобномъ положеніи и довольствоваться мертвой буквой хартіи, не оживотворяя ея смысла, не заботиться объ интересахъ общины подъ предлогомъ, что интересы государства и права гражданъ достаточно гарантированы. Это значило бы рисковать потерять столь драгоцѣнныя преимущества, а для сохраненія ихъ необходимо имъ расти. «Какимъ образомъ», замѣчаетъ далѣе авторъ, «можетъ существовать продолжительно столь явное противорѣчіе между политическимъ и административнымъ механизмомъ? *Въ государственной хартіи вмѣшательство гражданъ допущено какъ основной принципъ;* судьба цѣлой страны довѣрена вполнѣ публичному обсужденію; оно рѣшаетъ самые важные интересы; оно опредѣляетъ расходы, вотируетъ налоги; нѣтъ законовъ безъ его согласія. *Въ административномъ*

[1]) Treitschke, Politik, B. II (1898), Ss. 171—173, 490—513.
[2]) Ibidem, Ss. 126—127.

строй, напротивъ, имѣетъ представительства гражданъ; ихъ права и власть исчезаютъ. Единичная власть иногда удостаиваетъ выслушать нѣкоторыя мнѣнія, но она считаетъ въ принципѣ, что окончательное рѣшеніе всегда ей принадлежитъ. Свобода въ важныхъ дѣлахъ, рабство въ мелкихъ; *здѣсь есть нѣчто противорѣчащее и абсурдное, не могущее далѣе продолжаться. Должно произойти одно изъ двухъ: или политическій строй установитъ гармонію между собой и администраціею или административный строй извратитъ и обезобразитъ систему хартіи»* [1]). Согласно съ этимъ, Barante въ своемъ докладѣ, представленномъ палатѣ пэровъ 4 апрѣля 1833 г. отъ имени комиссіи по разсмотрѣнію законопроекта объ организаціи генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ, указываетъ на политическое значеніе самоуправленія и на необходимость децентрализаціи [2]).

Анріонъ де Пансей. Почти одновременно съ книгой Баранта появилось сочиненіе «О муниципальной власти», принадлежащее профессору Henrion de Pansey. Хотя въ этомъ сочиненіи авторъ излагаетъ преимущественно существующую организацію французскаго муниципальнаго строя, но въ началѣ книги удѣляетъ нѣсколько страницъ на выясненіе связи самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ и необходимости приспособить французскій административный строй къ политическому. «*Самое ничтожное усиліе мысли*», замѣчаетъ Henrion, «*дастъ законодателю почувствовать, что жизненный принципъ представительнаго правленія заключается въ томъ, чтобы всѣ интересы, интересы общины и департамента, подобно интересамъ самой націи, были облечены въ форму народнаго представительства*». «*Предположимъ*, однако», продолжаетъ авторъ, «*организацію, въ которой лишь общіе интересы были бы представлены, а завѣдываніе второстепенными дѣлами было бы исключительно ввѣрено правительственнымъ агентамъ*». «*Не очевидно ли, что при подобномъ положеніи вещей, вмѣсто представительнаго правленія, которое думали имѣть, явится въ дѣйствительности лишь странное смѣшеніе разнородныхъ учрежденій, лишь несвязная система, которая, подобно неправильно построенному зданію, не будетъ имѣть никакой прочности.* При подобномъ положеніи вещей никогда не будетъ общественнаго духа... Но что еще будетъ печальнѣй, *установится постоянная борьба между свободой, гарантированной основнымъ актомъ, и административнымъ режимомъ.* Какой будетъ исходъ этой борьбы? Одно сомнѣніе заставляетъ уже отступить съ ужасомъ»..... «Напротивъ, при организаціи періодическихъ выборовъ на муниципальныя должности и въ генеральные совѣты департаментовъ, всѣ права гарантированы, всѣ граждане—ихъ защитники, а во время собраній для выбора депутатовъ, такъ какъ нотабли каждаго кантона постепенно прошли всѣ ступени административной іерархіи, избиратели будутъ располагать точными данными, а избранные—необходимыми знаніями. Но, что еще важнѣе знаній, они всѣ будутъ чувствовать живую привязанность къ своей конституціи. Они ее будутъ любить, потому что они будутъ ее знать». Указавъ, такимъ образомъ, на значеніе самоуправленія для конституціоннаго режима, авторъ переходитъ затѣмъ къ Франціи и говоритъ, что здѣсь само-

[1]) Barante, De la décentralisation en 1829 et 1833, pp. 85—94.
[1]) Ibidem, pp. 313— 354.

управленіе широко было развито въ феодальную эпоху, но что королевская власть постепенно, съ своимъ усиленіемъ, ограничивала его, пока при Людовикѣ XIV оно совершенно не исчезло. Французская революція, преслѣдуя иныя цѣли, не воскресила самоуправленія, а лишь довершила его уничтоженіе. Реставрація даровала странѣ новую конституцію, достойную, по мнѣнію автора, удивленія и разсматривавшуюся публицистами какъ «наиболѣе возвышенную изъ комбинацій, какъ послѣднее усиліе человѣческаго ума». «Но, *какъ бы ни была совершенна эта организація законодательной власти*», продолжаетъ далѣе Henrion, «*великое дѣло политическаго возрожденія далеко еще не завершилось; нужно окружить хартію учрежденіями, которыя, будучи заимствованы изъ ея природы и составляя съ ней однородное цѣлое, обезпечиваютъ ея выполненіе и гарантируютъ ея прочность*». Признавая необходимымъ муниципальное представительство для обезпеченія конституціоннаго строя, авторъ замѣчаетъ, что и самая организація этого представительства должна быть аналогичной организаціи національнаго представительства. такъ какъ то и другое исходитъ изъ одного принципа и преслѣдуетъ однородную цѣль; равнымъ образомъ и муниципальные выборы должны производиться соотвѣтственно выборамъ депутатовъ, представляющихъ въ своей палатѣ всю націю [1]).

Токвиль. Знаменитый французскій историкъ А. Токвиль, въ своемъ сочиненіи «Democratie en Amériqne» (вышло въ 1835—1840 г.г.), составляющемъ плодъ продолжительнаго изученія американской жизни и личныхъ наблюденій, проводитъ ту мысль, что лучшей опорой для конституціонныхъ государствъ является мѣстное самоуправленіе, и что при отсутствіи такового эта форма правленія скоро превращается въ абсолютную. Развитіемъ общинныхъ учрежденій, «умѣряющихъ деспотизмъ большинства и въ то же время дающихъ народу склонность къ свободѣ и умѣнью быть свободнымъ», по мнѣнію автора, объясняется то обстоятельство, что Соединенные Штаты избѣгли революцій и превращенія въ абсолютное государство, подобно тому, какъ это имѣло мѣсто во Франціи, въ которой недоставало истиннаго самоуправленія. Указывая, затѣмъ, на отсутствіе такого широкаго развитія общиннаго самоуправленія на континентѣ Европы, какое оно получило въ Англіи и Америкѣ, Токвиль замѣчаетъ: «между тѣмъ, именно въ общинѣ заключается сила свободныхъ народовъ. Общинныя учрежденія такъ относятся къ свободѣ, какъ начальныя школы къ наукѣ. Они дѣлаютъ ее доступною народу, развиваютъ въ немъ склонность къ мирному пользованію ею и пріучаютъ къ обращенію съ нею. Безъ общинныхъ учрежденій нація можетъ дать себѣ свободное правительство, но въ ней не будетъ духа свободы. Временныя стремленія и интересы минуты, случайныя обстоятельства могутъ дать ей внѣшній видъ независимости; но деспотизмъ, вогнанный внутрь общественнаго организма рано или поздно проявится наружу» [2]). «*Въ наше время*», замѣчаетъ Токвиль, «*есть много людей, которые очень легко уживаются съ такого рода компромиссомъ между административнымъ деспотизмомъ и верховнымъ народовластіемъ и которые полагаютъ, что они достаточно обезпечатъ свободу личности, отдавши ее во власть націи... Я, съ своей сто-*

---

[1]) Henrion de Pansey, Du pouvoir municipal, 4 éd. (1840), pp. 6—18.

[2]) Токвиль, О демократіи въ Америкѣ. Перев. съ франц. (1897 г.), Стр. 45.

роны, былъ бы склоненъ думать, что свобода менѣе необходима въ большихъ вещахъ, чѣмъ въ болѣе мелкихъ, если бы только я предполагалъ, что когда-нибудь можно быть увѣреннымъ въ сохраненіи одной, не обладая другой» [1]). [Въ позднѣйшемъ, еще болѣе извѣстномъ сочиненіи «L'ancien régime et la révolution» (1856) Токвиль также указываетъ, *что безъ общей политической свободы мѣстная свобода не можетъ долго существовать* [2]).] «Напрасно будете вы», продолжаетъ авторъ, «поручать этимъ самымъ гражданамъ, которыхъ вы сдѣлали столь зависимыми отъ центральной власти выбирать отъ времени до времени представителей этой власти; это столь важное, но и столь кратковременное и рѣдкое пользованіе своей свободной волей не помѣшаетъ имъ мало-по-малу потерять способность думать, чувствовать и дѣйствовать самостоятельно... Я долженъ прибавить, что они скоро сдѣлаются неспособными пользоваться и тѣмъ великимъ и единственнымъ правомъ, которое у нихъ останется. *Демократическіе народы, которые ввели свободу въ политическую сферу и въ то же время усиливали деспотизмъ въ сферѣ административной, пришли къ удивительнымъ странностямъ.* Когда надо вести мелкія дѣла, для которыхъ достаточно простого здраваго смысла, тогда они признаютъ гражданъ неспособными къ этому; когда же дѣло идетъ объ управленіи всѣмъ государствомъ, то они этимъ же гражданамъ даютъ огромныя права; они дѣлаютъ изъ нихъ поочередно то игрушку верховной власти, то ея господина, ставя ихъ то выше королей, то ниже всякаго человѣка. Испробовавши всѣ различныя избирательныя системы и не найдя ни одной, которой бы они были довольны, они удивляются и продолжаютъ искать еще; какъ будто бы замѣчаемое ими зло не гораздо больше зависѣло отъ устройства избирательныхъ собраній. Дѣйствительно, трудно понять, какимъ образомъ люди, совершенно утратившіе привычку руководить самими собой, могли бы успѣшно сдѣлать выборъ тѣхъ, кто долженъ быть ихъ руководителемъ; невозможно повѣрить, чтобы либеральное, энергическое и разумное правительство когда-нибудь могло произойти изъ выбора, сдѣланнаго народомъ, состоящимъ изъ рабовъ. *Конституція, которая была бы республиканскою съ головы и ультрамонархическою во всѣхъ остальныхъ частяхъ, всегда казалась мнѣ недолговѣчнымъ уродствомъ.* Пороки правителей и тупоуміе управляемыхъ скоро довели бы ее до гибели; и народъ, утомленный своими представителями и самимъ собою, или бы создалъ болѣе свободныя учрежденія, или скоро распростерся бы снова у ногъ одного господина» [3]). Указывая на широкое развитіе мѣстнаго самоуправленія въ Америкѣ, почти устраняющаго центральное правительство отъ мѣстнаго управленія, авторъ не отрицаетъ, что это ведетъ ко многимъ недостаткамъ въ административно-хозяйственномъ отношеніи. «Впрочемъ, я допущу», замѣчаетъ онъ, «если угодно, что селенія и графства Соединенныхъ Штатовъ будутъ съ большею пользой управляться въ административномъ порядкѣ центральною властью, находящеюся вдали отъ нихъ и остающеюся имъ чуждою, чѣмъ должностными лицами, взятыми изъ ихъ среды. Я признаю, если это потребуется, что въ Америкѣ было бы больше безопасности, что въ ней дѣлалось бы болѣе благоразумное и разсудительное

[1]) Ibidem, Стр. 564.

[2]) Токвиль, Старый порядокъ и революція. Перев. съ франц., (1898) г., стр. 115.

[3]) Токвиль, О демократіи въ Америкѣ, стр. 565, 259.

употребленіе изъ общественныхъ средствъ, если бы администрація всей страны находилась въ однѣхъ рукахъ. И все же, *политическія* преимущества (курсивъ автора), получаемыя американцами отъ ихъ системы децентрализаціи, заставляютъ меня предпочесть ее противоположной системѣ». Поэтому далѣе авторъ и говоритъ: «Чему я всего болѣе удивляюсь въ Америкѣ,—это не административнымъ, а политическимъ результатамъ децентрализаціи» [1]),—изреченіе, неоднократно съ тѣхъ поръ цитировавшееся сторонниками развитія мѣстнаго самоуправленія въ конституціонномъ государствѣ, напр., Ферраномъ, Ферроном и др. По мнѣнію Токвиля, *мѣстное самоуправленіе для государствъ, основанныхъ на народовластіи, является единственной гарантіей противъ безпорядка въ средѣ свободы и водворенія абсолютизма, такъ какъ, съ одной стороны, толпа не въ состояніи пользоваться свободой въ большихъ дѣлахъ, не научившись въ малыхъ, а съ другой, отдѣльныя личности, будучи разрознены, не могутъ противостоять абсолютизму. «Тѣ, кто опасается распущенности, и тѣ, кто боится абсолютной власти»*, замѣчаетъ Токвиль, *«должны поэтому одинаково желать постепенно развитія свободы провинціальныхъ учрежденій»* [2]). Что касается обвиненія французской революціи 1789 г. въ томъ, что она создала административную централизацію, господствующую и нынѣ во Франціи, то авторъ возстаетъ противъ этого и полагаетъ, что централизація была созданіемъ королевской Франціи, а революція лишь усовершенствовала ее [3]). Эту мысль Токвиль еще подробнѣй развиваетъ въ соч. «Старый порядокъ и революція», гдѣ онъ показываетъ, насколько правительственная опека и административная централизація были развиты во Франціи XVIII вѣка, не исключая и pays d'état, т. е. «тѣхъ провинцій, которыя отчасти сами управляли собою или, вѣрнѣе, казались самоуправляющимися» [4]). Въ этомъ же сочиненіи авторъ вообще доказываетъ, что неудача революціи, въ смыслѣ созданія свободы, заключалась не въ ошибкахъ революціонеровъ, а въ томъ воспитаніи, которое получилъ французскій народъ, и которое не пріучило его къ самоуправленію. Самыя характерныя условія современной французской жизни были медленно и прочно выработаны ранѣе 1789 г., и «переворотъ» не измѣнилъ ихъ, а перенесъ въ новую обстановку. Самъ Токвиль оставался вѣренъ своимъ взглядамъ и въ политической дѣятельности, гдѣ онъ въ качествѣ депутата являлся однимъ изъ наиболѣе горячихъ сторонниковъ расширенія мѣстнаго самоуправленія во Франціи [5]).

Одилонъ-Барро. Книга «De la centralisation et de ses effets», принадлежащая перу французскаго политическаго дѣятеля Odilon-Barrot, относится къ числу тѣхъ работъ, авторы коихъ выступаютъ противъ французской системы централизаціи. Odilon-Barrot и на практикѣ пытался провести реформу мѣстнаго управленія въ смыслѣ предоставленія самостоятельности мѣстнымъ органамъ: имъ былъ выработанъ одинъ изъ четырехъ докладовъ по этому вопросу, представленныхъ въ Національное

---

[1]) Ibidem, Стр. 71—73.

[2]) Ibidem, Стр. 75.

[3]) Ididem, Стр. 587—588.

[4]) Старый порядокъ и революція, Стр. 49—68, 232—244.

[5]) Воспоминанія А. Токвиля. Перев. съ франц. (1893), Стр. 193—194.

Собраніе въ концѣ первой половины настоящаго столѣтія и не получившихъ дальнѣйшаго движенія благодаря декабрьскому перевороту,— именно докладъ о conseils cantonaux. Въ названной выше книгѣ Odilon-Barrot является сторонникомъ того же мнѣнія о необходимости для Франціи отрѣшиться отъ крайняго стѣсненія помѣстныхъ единицъ. «*Оставимъ*», говоритъ онъ, «*абсолютной власти присущую ей централизацію; то и другое вполнѣ гармонируютъ и взаимно необходимы; намъ же пора перестать стараться примирить столь глубоко непримиримое, какъ свобода и централизація*» [1]). Только «благодаря ничѣмъ не оправдываемому противорѣчію», замѣчаетъ авторъ, «мы, участвуя чрезъ нашихъ представителей въ государственномъ законодательствѣ, оказываемся исключенными отъ всякаго участія въ веденіи дѣлъ общины» [2]); «имѣя право избирать главу государства, лишены права назначить мэра или починить колокольню» [3]).

Изъ приведенныхъ замѣчаній автора, видно, что для него ясна тѣсная связь конституціонализма съ самоуправленіемъ, настолько тѣсная, что *безъ самоуправленія, какъ одной изъ гарантій, всѣ принципы конституціи 1791 г. оказались абстракціями, такъ какъ эта конституція*, провозгласивъ права человѣка, вмѣстѣ съ тѣмъ *не дала средствъ*, кромѣ опаснаго права возстанія, *способныхъ «охранять эти права и дать имъ серьезное содержаніе»* [4]).

Признавая всю важность самостоятельности помѣстныхъ единицъ для конституціоннаго государства, Odilon-Barrot считаетъ необходимымъ указать и на воспитательное значеніе подобной самостоятельности, какъ подготовительной къ парламентаризму школы. «Гдѣ мы научимся», спрашиваетъ онъ, «общественной жизни, гдѣ подготовимся къ ней, какъ не въ серьезно эмансипированныхъ муниципальныхъ и департаментскихъ учрежденіяхъ, въ которыхъ обсуждались бы съ живостью, со страстью общія дѣла, и которыя мало-по-малу дали бы намъ нравы и практику свободы. Въ англійскомъ парламентѣ почти нѣтъ ни одного члена, который не былъ бы, по крайней мѣрѣ, мировымъ судьею или шерифомъ въ своемъ графствѣ» [5]).

Реньо. Французскій публицистъ Regnault въ своемъ сочиненіи «La province» проводитъ ту мысль, что во Франціи, какъ представительной странѣ, необходима болѣе широкая административная децентрализація, чѣмъ та, которая примѣнялась со временъ революціи, и что лишь при наличности мѣстнаго самоуправленія конституціонный режимъ можетъ укрѣпиться въ странѣ. Если же революціонные и демократическіе писатели высказывались противъ децентрализаціи изъ боязни повредить единству государства, то это, по мнѣнію автора, объясняется тѣмъ, что въ эпоху революціи административная централизація дѣйствительно оказала могучую поддержку дѣлу революціи, подчинивъ провинцію новому режиму; но разъ это единство было обезпечено, то сохраненіе централизаціи стало безполезнымъ и вреднымъ [6]).

---

[1]) Odilon-Barrot, Op. cit., p. 199.
[2]) Ibidem, p. 29.
[3]) Ibidem, p. 81.
[4]) Ibidem, p. 11.
[5]) Ibidem, p. 187 и прим.
[6]) E. Regnault, La province, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être, (1861), pp. 12—13, 52.

Сама сущность революціи, по мнѣнію Regnault, *требовала признанія мѣстнаго самоуправленія.* «Декларація правъ, провозглашающая суверенитетъ народа, не есть ли основная идея революціи. По какому же странному противорѣчію тотъ самый фактъ, который освободилъ индивида, освящалъ бы и подчиненіе собраній индивидовъ, соотвѣтствующихъ различнымъ территоріальнымъ округамъ... Декларація правъ человѣка, какъ индивида, есть въ то же самое время декларація правъ людей, какъ собранія индивидовъ». *Ошибка революціонныхъ писателей заключается въ томъ, что они приняли средство борьбы за принципъ управленія, случайный фактъ—за традицію.* «Революція не будетъ завершена, по мнѣнію Regnault, пока централизація будетъ сохраняться, потому что послѣдняя представляетъ соціальный строй, прямо противоположный принципамъ 1789 г.» [1]). *«Требуя возстановленія представительной системы, знаменитые законодатели 1789 г. хорошо понимали, что она не можетъ существовать безъ муниципальнаго режима, который является основой. Учреждая въ 1814 г., а равно въ 1830 г. представительную палату безъ свободныхъ общинъ, строили зданіе на пескѣ.* Новая свобода, воздвигнутая на почвѣ, подготовленной деспотизмомъ Имперіи, не могла имѣть ни прочности, ни продолжительности; *это не была даже амальгама, а сложеніе двухъ элементовъ, взаимно отталкивающихся. Самыя ничтожныя колебанія должны были вызывать уже паденіе»* [2]). Противники децентрализаціи избавились бы, по мнѣнію автора, отъ своей ошибки, если бы лучше познакомились съ исторіей, начиная съ паденія Римской Имперіи, такъ какъ они увидѣли бы, что *королевская власть опиралась всегда на централизацію,* какъ на средство подавить народную свободу [3]). По мнѣнію Regnault, *самая ошибка революціонныхъ противниковъ мѣстнаго самоуправленія объясняется тѣмъ, что они сохраняли, помимо своей воли, старыя монархическія воззрѣнія относительно характера власти государства, представляли ее столь же абсолютной, какъ прежняя королевская, и желали лишь измѣненія династіи, а не измѣненія самой власти со всѣми ея аттрибутами, не исключая и централизаціи* [4]). На возраженія противниковъ децентрализаціи, что политическое воспитаніе французскаго народа недостаточно развито для этого, Regnault замѣчаетъ: «какъ же оно явится, когда ему отказываютъ въ учрежденіяхъ, которыя должны были бы служить обученіемъ. Отказывать въ урокахъ политики провинціи подъ тѣмъ предлогомъ, что ея политическое воспитаніе недостаточно,—равносильно тому, если бы отказывали ребенку въ обученіи грамматикѣ, потому что онъ еще недостаточно силенъ въ философіи [5]). Въ Англіи, гдѣ мѣстное самоуправленіе пользуется независимостью, послѣднее и содѣйствуетъ могущественно подготовкѣ блестящихъ парламентскихъ дѣятелей» [6]). «Часто обвиняютъ французовъ», говоритъ Regnault въ заключеніе, «въ перемѣнчивости, упрекаютъ въ неумѣніи ни разумно пользоваться свободой, ни подчиняться власти. Но

[1]) Ibid., pp. 175—176.
[2]) Ibid., p. 320.
[3]) Ibid., p. 177.
[4]) Ibid., pp. 14 - 18.
[5]) Ibid., p. 90.
[6]) Ibid., p. 88.

всѣ наши заблужденія, наши волненія, нашъ преувеличенный пылъ и быстрое охлажденіе менѣе зависятъ отъ недостатка характера, чѣмъ отъ недостатка воспитанія. Наши законы такъ странно устроены, что они допускаютъ перваго попавшагося къ отправленію самыхъ высокихъ политическихъ правъ и отказываютъ самымъ просвѣщеннымъ лицамъ во всякомъ участіи въ наиболѣе скромныхъ правахъ. Всѣ могутъ участвовать въ выборѣ депутата страны, никто не можетъ принять участія въ выборѣ деревенскаго мэра. У всѣхъ предполагается знаніе политической науки, и у каждаго отрицаются элементарныя свѣдѣнія изъ послѣдней. Между тѣмъ, очевидно, что для разумнаго отправленія высшихъ правъ нужно быть допущеннымъ къ пользованію низшими правами. Государственный человѣкъ не импровизируется болѣе, какъ каменщикъ, и, по меньшей мѣрѣ, странно, что обходятся безъ обученія въ строѣ вещей, отъ котораго зависятъ судьбы націи. Но обученіе политической жизни и заключается въ свободѣ муниципальнаго режима. Свободная община есть первоначальная школа политическихъ знаній, это здѣсь должны знакомиться съ первыми правилами поведенія, первоначальными правилами дисциплины, первоначальными свѣдѣніями о государственныхъ дѣлахъ. Не законъ даетъ духъ порядка, а воспитаніе, и нельзя требовать разумнаго пользованія свободой отъ тѣхъ, первые шаги которыхъ связаны» [1]).

Вальфрамберъ. Французскій юристъ Charles Valframbert выпустилъ въ 1873 г. книгу: «Régime municipal de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande», заключающую въ себѣ обстоятельное и подробное изложеніе системы англійскаго selfgovernment'a, при чемъ изложеніе сопровождается историческими замѣчаніями, попутными указаніями на сходство и различіе англійскихъ и французскихъ муниципальныхъ органовъ, а также общими соображеніями о значеніи самоуправленія.

Въ ряду указанныхъ общихъ соображеній, большое мѣсто отведено взглядамъ автора на отношеніе мѣстнаго самоуправленія къ политической свободѣ, каковымъ взглядамъ онъ даже счелъ нужнымъ посвятить особый отдѣлъ въ своей книгѣ. Указавъ неизбѣжность признанія того, что «муниципальное право, организованное сообразно съ природой его функцій, съ геніемъ расы и традиціями страны, имѣетъ неоспоримое вліяніе на политическую свободу, если даже оно и не лучшая и прочнѣйшая основа этой свободы», Valframbert въ доказательство своего мнѣнія приводитъ *Англію, «гдѣ политическая свобода выросла подъ эгидой помѣстныхъ вольностей и гдѣ она такъ полно отождествилась съ этими послѣдними»* [2]). Содѣйствуя въ теченіе вѣковъ политическому воспитанію страны, англійскій муниципальный режимъ имѣлъ рѣшительное вліяніе на происхожденіе и развитіе политической свободы, такъ что, если эта послѣдняя и не есть прямое послѣдствіе самоуправленія, то, во всякомъ случаѣ, она обязана ему частью своихъ успѣховъ и своей стойкостью. Значительнымъ факторомъ въ дѣлѣ охраненія свободы, особенно въ настоящемъ столѣтіи, является и общественное мнѣніе, «управляющее всѣмъ міромъ», но, признавая все его значеніе, нельзя отводить на второй планъ или даже обходить молчаніемъ муниципальное воспитаніе страны. Исторія доказы-

[1]) Ibid., pp. 422—423.

[2]) Ch. Valframbert, Régime municipal et institutions locales de l'Angleterre, de l'Ecosse et d'Irlande, p. 2—3.

ваетъ «тѣсную солидарность между національнымъ и коммунальнымъ правомъ, ихъ совмѣстный ростъ и взаимную поддержку». «Если возможно предположить», говоритъ Valframbert, «что отдѣльныя лица и ассоціаціи могутъ остаться индифферентными при наличности посягательства на національное право, то извѣстно, какъ они сопротивляются и возстаютъ, когда угрожаютъ ихъ индивидуальнымъ правамъ. Это понятно, потому что частный интересъ, прямо, легко ощущаемый, болѣе возбуждаетъ населеніе, чѣмъ общій интересъ, вся важность котораго дѣлается ясной только при условіи долгаго политическаго воспитанія. Но всякое посягательство на національное право неизбѣжно касается частнаго или помѣстнаго права: отсюда въ историческомъ развитіи народовъ—конфликты между центральной властью и общинами, въ каковыхъ столкновеніяхъ побѣда всегда оставалась за этими послѣдними. *Община убила феодализмъ во Франціи и абсолютную королевскую власть въ Англіи*» [1]).

Ферранъ. Въ 1879 г. бывшій префектъ одного изъ департаментовъ Ferrand издалъ сочиненіе, въ которомъ онъ выясняетъ зависимость между самоуправленіемъ и политическимъ строемъ государства. Взгляды автора имѣютъ тѣмъ большую цѣнность, что онъ, въ качествѣ администратора, могъ воочію убѣдиться, насколько административный строй Франціи не соотвѣтствуетъ ея политическому устройству. Въ предисловіи къ своему труду Ferrand и заявляетъ, *что цѣль его обратить вниманіе на одну изъ наиболѣе важныхъ и наименѣе замѣченныхъ причинъ французскихъ революцій съ 1814 г.—на соединеніе во французскомъ государственномъ строѣ административной централизаціи и парламентарной системы и на несовмѣстимость ихъ* [2]). Сначала авторъ разсматриваетъ вопросъ о значеніи мѣстнаго самоуправленія вообще и приходитъ къ заключенію, что имъ въ значительной степени опредѣляются способности, нравы и политическій режимъ народа. Желая, затѣмъ, показать, что политическій строй государства находится въ большой зависимости отъ характера мѣстнаго управленія, Ferrand указываетъ на тѣсную связь между тѣмъ и другимъ. Существуютъ три системы управленія: 1) *централизованная*, исключающая участіе гражданъ, въ управленіи; она, слѣдовательно, *не можетъ сдѣлать ихъ способными къ политическому самоуправленію, ихъ нравы—конституціонными; эта система совмѣстима лишь съ абсолютной монархіей;* 2) децентрализованная система, допускающая участіе гражданъ въ завѣдываніи мѣстными дѣлами и тѣмъ подготовляющая ихъ къ политическому самоуправленію; *безъ децентрализованныхъ мѣстныхъ учрежденій конституціонное государство недѣйствительно и быстро превращается въ абсолютную монархію;* 3) смѣшанная система, состоящая въ томъ, что дѣйствительное управленіе сосредоточивается въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ, но и граждане не исключены совершенно отъ участія въ этомъ управленіи, но только ихъ участіе не настолько значительное, чтобы они могли пріобрѣсти конституціонныя способности и нравы; при послѣдней системѣ, которая и имѣетъ мѣсто во Франціи, ни правительство не имѣетъ достаточно силы управлять націей, ни нація управляться собою. Такимъ образомъ, замѣчаетъ авторъ, существуетъ

[1]) Ibidem, p. 83.

[2]) Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger (1879), Préface.

«полная солидарность между организаціей общины и провинціи и организаціей государства, между системой административной и политической, между этими системами и наклонностями, привычками, условіями интеллектуальными и моральными страны» [1]). Затѣмъ Ferrand излагаетъ въ основныхъ чертахъ исторію мѣстнаго управленія во Франціи и приходитъ къ заключенію, что послѣднее не могло способствовать развитію конституціонныхъ нравовъ въ населеніи, а потому и самъ конституціонный режимъ такъ часто ломался съ 1814 г. Административный строй въ томъ видѣ, какъ онъ былъ созданъ по закону VIII года, былъ прекрасно приспособленъ къ абсолютной монархіи, не нуждавшейся въ подготовкѣ населенія къ политической свободѣ; между тѣмъ онъ, вопреки тому, что ясно предполагала уже конституціонная хартія 1814 г., былъ сохраненъ, по крайней мѣрѣ, въ своихъ основныхъ чертахъ, парламентарными монархіями 1814 и 1830 г.г., республикой 1848 г., либеральной имперіей 1867 г. и даже республикой 1871 г. Мѣстныя учрежденія служили лишь орудіемъ центральной власти и не пріучали населеніе къ конституціонному режиму [2]). Переходя, затѣмъ, къ изложенію административной организаціи въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, Ferrand замѣчаетъ, что тамъ эта организація покоится на принципѣ раздѣленія общегосударственныхъ и мѣстныхъ интересовъ, и что тамъ населеніе принимаетъ широкое участіе въ мѣстномъ управленіи, такъ какъ всѣ эти *государства, вводя конституціи, признавали, что «эманципація общины и провинціи должна предшествовать или, по крайней мѣрѣ, сопровождать эманципацію государства—конституціонную систему»* [3]). *Благодаря мѣстному самоуправленію,* объясняется, по мнѣнію Ferrand'a, почему *даже такіе раздробленные и неопытные народы, какъ австрійцы и итальянцы, вполнѣ приспособились къ конституціонному режиму;* король *Карлъ Альбертъ,* вводя въ 1847—1848 г.г. въ Пьемонтѣ конституцію, не послѣдовалъ примѣру Людовика XVIII и Луи-Филиппа, а *поспѣшилъ даровать населенію широкое самоуправленіе закономъ 1847 г. и въ особенности закономъ 1848 г., который, можно сказать, «выдрессировалъ»* (dressa) *населеніе Пьемонта для конституціоннаго режима* [4]). «Мы одни лишь во Франціи», продолжаетъ Ferrand, «считали и считаемъ еще, что нѣтъ необходимости пріучать къ политической свободѣ и умѣрять ее общинной и провинціальной свободой. Мы одни лишь думаемъ, что возможно примѣнять безразлично ко всѣмъ режимамъ: къ имперіи, парламентарной монархіи и республикѣ почти одинъ и тотъ же административный аппаратъ,—тотъ аппаратъ, который былъ созданъ или скорѣе реставрированъ въ VIII году. Мы одни, такимъ образомъ, сохранили за центральной властью право завѣдывать и дѣлами общегосударственными и мѣстными, за ея делегатами—префектами и мэрами—право завѣдывать одновременно интересами общины и провинціи и интересами государства... Благодаря организаціи, принятой въ иностранныхъ государствахъ, правительство несетъ меньшую отвѣтственность, населеніе болѣе занято общественными дѣлами и испытано въ нихъ, и конституціонный режимъ въ большинствѣ странъ

[1]) Ibidem, pp. 1—10.
[2]) Ibidem, pp. 13—57.
[3]) Ibidem, pp. 64—94.
[4]) Ibidem, pp. 78, 155.

Европы дѣйствительно выполняется; онъ снабженъ всѣми необходимыми рессурсами; ему дается просвѣщенное и искреннее примѣненіе. Напротивъ, при той организаціи, которую мы упорно сохраняемъ, правительство переобременено, а нація мало занята, а потому конституціонный режимъ у насъ остается въ значительной долѣ фиктивнымъ и номинальнымъ; его механизмъ остается неполнымъ и несвязнымъ, и онъ можетъ функціонировать лишь посредствомъ различныхъ ухищреній» [1]). «Въ другихъ государствахъ», замѣчаетъ Ferrand, «политическій вотумъ является, главнымъ образомъ, результатомъ посвященія и обученія въ общинѣ и провинціи; у насъ онъ для большинства вотирующихъ можетъ быть лишь отвлеченной формальностью, лишь выраженіемъ мимолетнаго теченія, каприза, страсти или офиціальнаго вмѣшательства» [2]). Благодаря той организаціи, какая принята въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, община и провинція управляются сами собой подъ наблюденіемъ государства; благодаря этому граждане получаютъ навыкъ къ занятію политическими вопросами вообще и вопросами своей мѣстности, въ частности; вмѣстѣ съ тѣмъ, пробуждается духъ личной иниціативы, чувство отвѣтственности, гражданственность, патріотизмъ, образуется партія «couches nouvelles», состоящая изъ просвѣщенныхъ, богатыхъ и независимыхъ гражданъ, готовая тотчасъ вступить въ управленіе государствомъ. «Однимъ словомъ», замѣчаетъ Ferrand, «духъ, нравы, сама нація становятся конституціонными». Во всемъ этомъ ощущается недостатокъ во Франціи, по мнѣнію автора, именно благодаря недостатку настоящаго мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ правительство, опираясь на чиновниковъ и лишь немногихъ выборныхъ, несетъ большую отвѣтственность; французскіе «couches nouvelles» остаются невѣжественными, неразвитыми и являются частыми оппозиціонистами, а въ само государственное управленіе вносится больше неопытности и страсти [3]). На основаніи всего этого Ferrand приходитъ къ выводу, что «*противорѣчіе между днемъ и поверхностью будетъ существовать, пока нашъ конституціонный режимъ не станетъ реальностью въ общинѣ и департаментѣ, подобно тому какъ онъ сталъ въ государствѣ*. Такъ какъ административная децентрализація одна лишь въ состояніи восполнить существующій недостатокъ, то мы должны заключить, что съ ней необходимо поспѣшить» [4]). Но если Ferrand находитъ необходимымъ при конституціонномъ режимѣ развитіе мѣстнаго самоуправленія, то онъ и, наоборотъ, неоднократно указываетъ на несовмѣстимость мѣстнаго самоуправленія съ абсолютнымъ строемъ [5]), почему относительно самоуправленія въ Россіи дѣлаетъ такой выводъ: «*Со времени либеральныхъ реформъ Александра II Россія, съ точки зрѣнія своей политической и административной организаціи, находится въ положеніи, до нѣкоторой степени аналогичномъ съ тѣмъ, которое мы переживаемъ съ 1814 г. Тогда какъ ея мѣстное управленіе децентрализовано, болѣе децентрализовано, чѣмъ наше; она остается относительно всего, что касается дѣлъ государства, полной автократіей...*

---

[1]) Ibidem, pp. 93—94.
[1]) Ibidem, p. 104.
[3]) Ibidem, pp. 94—156, 188—189.
[4]) Ibidem, p. 218.
[5]) Ibidem, pp. 9, 55, 213, 215 и др.

Россіи, вѣроятно, не болѣе удастся сохранить существованіе мѣстнаго самоуправленія и политическаго самодержавія, чѣмъ намъ удается съ 1814 г. сохранить сосуществованіе административной централизаціи и парламентарнаго режима» [1]).

Демомбинъ. Извѣстный ученый юристъ Demombynes, въ введеніи къ своему сборнику европейскихъ конституцій, указываетъ, какъ на наиболѣе замѣчательный фактъ новѣйшаго времени, на завершеніе господства общественнаго мнѣнія въ той или иной формѣ, при чемъ высказываетъ надежду, что всѣ народы въ ближайшемъ будущемъ будутъ пользоваться учрежденіями, основанными на народномъ представительствѣ, могучемъ и свободномъ. «*Что же касается Россіи*», говоритъ Demombynes, «*сохраняющей и въ настоящее время самодержавную власть, то новое учрежденіе губернскихъ и уѣздныхъ (земскихъ) собраній можетъ быть разсматриваемо какъ точка отправленія эры реформъ, которая распространится неизбѣжно вплоть до законодательной власти*» [2]). По поводу реформъ, введшихъ въ Россіи самоуправленіе крестьянское и городское, Demombynes полагаетъ, что «отсутствіе народнаго представительства лишаетъ ихъ гарантіи прочности» [3]).

Ферронъ. Французскій ученый Ferron, въ своемъ сочиненіи о муниципальныхъ и провинціальныхъ учрежденіяхъ, указываетъ на политическое значеніе мѣстнаго самоуправленія и на то, что послѣднее составляетъ необходимое условіе конституціоннаго государства. «*Вліяніе муниципальныхъ и провинціальныхъ учрежденій не ограничивается только узкой сферой мѣстныхъ интересовъ*», говоритъ Ферронъ, «*оно отражается могущественнымъ образомъ также и на соціальныхъ качествахъ народа, на его темпераментѣ, на ходѣ его управленія, на его политическихъ судьбахъ*». Указавъ затѣмъ, что, несмотря на продолжающійся уже болѣе ста лѣтъ революціи, Франціи все же не удается установить у себя ни порядка, ни свободы, онъ отрицаетъ довольно распространенное мнѣніе, что причинами тому будто бы раса и темпераментъ; что французы по природѣ своей неспособны къ свободѣ и отъ рожденія проникнуты революціонными идеями, въ доказательство чего принято ссылаться на то, что въ 1815 г. они ввели у себя учрежденія, которыя въ другихъ мѣстахъ доставили спокойствіе и свободу.

Авторъ полагаетъ, что въ основаніи такого мнѣнія лежитъ заблужденіе. «Мы думаемъ», говоритъ онъ, «что мы переняли политическія учрежденія Англіи, потому что у насъ, какъ у ней, есть парламентъ и отвѣтственные министры. Внимательный осмотръ показалъ бы намъ, что такой парламентъ и отвѣтственные министры далеко не составляютъ еще всего управленія Англіи». Указавши затѣмъ на отсутствіе во Франціи тѣхъ учрежденій, которыя составляютъ сущность англійской конституціи, господствующій характеръ коей выясняется изъ ея названія («selfgovernment», а не «парламентарное правительство»), и на то, что такія учрежденія развиваютъ соціальныя качества, необходимыя для разумнаго пользованія свободой, и подготовляютъ политическое воспитаніе народа, пріучая его къ уваженію власти и закона, Ферронъ приходитъ къ выводу, что

---

[1]) Ibidem, p. 90.

[2]) Demombynes, Constitutions européennes, t. I (1881), Introduction, pp. VII—VIII.

[3]) Ibidem, Introd., p. XXXIV.

французы перенесли во Францію не все управленіе Англіи, а лишь представительную его часть и присоединили къ ней чудовищную центральную власть, которую они называютъ деспотизмомъ, когда она отправляется во имя суверенитета монарха, и которую они смѣшиваютъ со свободой, когда она отправляется во имя суверенитета народа.

«Законодатели III и VIII г.г.», говоритъ Ферронъ, «и граждане, одобрившіе тѣ конституціи, которыя были выработаны въ эти двѣ эпохи, думали, что основали свободу и прекратили эру революцій. На самомъ дѣлѣ, было не то. Они лишь возстановили подъ другимъ названіемъ централизаторскую власть Людовика XIV. Позже мы попытались установить у себя свободу, заимствуя у Великобританіи ея парламентарный режимъ; но централизація, существовавшая уже два вѣка, настолько впитала въ наши умы доктрины и привычки цезаризма, что мы считали возможнымъ основать свободу на учрежденіяхъ, созданныхъ деспотизмомъ. *Мы помѣстили свободу въ куполѣ зданія, сохранивши деспотизмъ въ фундаментѣ. Англія поступила какъ разъ обратно: она помѣстила власть наверху, а свободу внизу; мѣстныя вольности суть фундаментъ всей ея конституціи*».

Франція и Англія, по мнѣнію автора, представляютъ два типа управленія, въ которыхъ царятъ противоположныя начала: бюрократическое и selfgovernment. Правда, ни у той, ни у другой они не вылились въ совершенно абсолютную форму; въ Англіи есть нѣкоторая доля централизаціи, а во Франціи—selfgovernment'а.

«Тѣмъ не менѣе», добавляетъ Ферронъ, «достаточно господствующему характеру обоихъ этихъ типовъ ясно выразиться, чтобы оказать различное вліяніе на политическое развитіе народовъ, на ихъ темпераментъ и на всѣ тѣ качества, благодаря которымъ человѣкъ пріобрѣтаетъ способность жить въ обществѣ. Тогда какъ въ Англіи большая часть обязанностей административныхъ и судебныхъ отправляется непосредственно гражданами, во Франціи конституція покоится на централизаціи, т. е. на власти; организованныя вольности не могутъ найти въ ней достаточно мѣста. Индивидуальная свобода, свобода прессы, собраній, ассоціацій часто становится въ ней опасными, ибо онѣ не регулируются политическимъ воспитаніемъ, развить которое могутъ только мѣстныя вольности; обѣ онѣ не сдерживаются уваженіемъ власти, научить которому можетъ только непосредственное отправленіе части функцій власти».

«Не учрежденія, поставленныя на верху конституціи», замѣчаетъ Ферронъ, «вліяютъ, главнымъ образомъ, на развитіе соціальныхъ качествъ; они стоятъ слишкомъ далеко отъ массы людей. Гораздо большее значеніе имѣютъ учрежденія, завѣдующія интересами, наиболѣе близкими каждому; тѣ, которыя воздѣйствуютъ ежедневно, ежечасно на всѣхъ гражданъ, великихъ и малыхъ, ученыхъ и невѣжественныхъ». «Чѣмъ менѣе населеніе участвуетъ въ администраціи», продолжаетъ онъ, «тѣмъ болѣе довѣряется оно людямъ, которые приводятъ его къ погибели». *«Только дѣйствительное участіе населенія въ административной жизни государства дѣлаетъ его способнымъ къ политической жизни; въ этомъ случаѣ мѣстное самоуправленіе играетъ такую же роль въ дѣлѣ политическаго развитія народа, какую элементарная школа играетъ въ дѣлѣ развитія интеллектуальнаго»* [1]).

[1]) Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées (1884), Introduction, pp. I—XI, pp. 457, 458—464.

Леруа-Болье. Извѣстный историкъ и публицистъ Anatole Leroy-Beaulieu въ своемъ сочиненіи «L'Empire des Tsars et les russes», получившемъ громкую извѣстность въ европейской литературѣ, *высказываетъ при изложеніи организаціи самоуправленія Россіи, нѣсколько замѣчаній о политическомъ значеніи самоуправленія и его связи съ конституціонной формой правленія.* Поводомъ къ созданію земскихъ и городскихъ учрежденій въ Россіи, по мнѣнію автора, послужило сознаніе правительствомъ невозможности для себя завѣдывать всѣмъ изъ Петербурга и желаніе облегчить себя, возложивъ мѣстное управленіе на само населеніе. «Такимъ образомъ», продолжаетъ авторъ, «*было введено представительное управленіе въ Самодержавной Имперіи; если оно ограничено въ настоящее время мѣстными интересами, то оно со временемъ распространится, можетъ быть, еще до окончанія столѣтія, на общіе интересы Имперіи. Какое бы ни было развитіе публичной свободы въ Россіи, земства и города будутъ здѣсь точкой отправленія. Существующія формы мѣстнаго самоуправленія могутъ даже послужить*», по мнѣнію A. Leroy-Beaulieu, «*типомъ или образцомъ для политической свободы*» [1]). Затѣмъ авторъ *указываетъ на тѣ надежды, какія возлагались многими русскими на земскія учрежденія*, такъ какъ послѣднія разсматривались *какъ вѣрный*, хотя и медленный *путь къ политической свободѣ*, путь, представлявшійся болѣе надежнымъ, чѣмъ конституція. *Къ числу подобныхъ лицъ авторъ причисляетъ и извѣстнаго публициста князя Васильчикова.* Но въ концѣ царствованія Александра II было мало русскихъ, которые бы возлагали такія надежды на земскія учрежденія, при чемъ A. Leroy-Beaulieu, объясняетъ это разочарованіе не тѣмъ, что мысль о значеніи самоуправленія была не вѣрна, но тѣмъ, что она была не полна и легко давала иллюзію, выражая лишь половину истины. «Конечно», замѣчаетъ авторъ, «въ дѣлѣ свободы и самоуправленія, какъ во всѣхъ дѣлахъ, всего лучше начинать съ начала, не слишкомъ спѣшить съ дорогой, чтобы не оказаться не въ силахъ совершить свой путь. Самое разумное не форсировать своего пути, итти, а не бѣжать, но при условіи не останавливаться, не достигнувъ раньше цѣли. Несомнѣнно, что политическая свобода и конституціонныя хартіи ломки, ветхи, шатки, непрочны и недѣйствительны, если онѣ не опираются на мѣстную свободу, муниципальную и провинціальную». «Но для насъ не менѣе извѣстно и то», продолжаетъ A. Leroy-Beaulieu, «что мѣстная свобода не можетъ быть сохраняема, всѣми почитаема и охраняема противъ всякихъ насилій, если она не защищается политической свободой. *Въ Россіи, какъ и въ другихъ странахъ, я сомнѣваюсь, чтобы можно было долго имѣть свободу внизу и абсолютизмъ наверху, какъ нельзя долго сохранять свободу наверху и бюрократическій абсолютизмъ внизу.* Мѣстное самоуправленіе можетъ процвѣтать скорѣй подъ защитой власти сильной и неоспоримой, но не нужно, чтобы тѣнь, которая его защищаетъ, заглушала и останавливала его ростъ. Пока контроль управляемыхъ исключенъ изъ области политики и законодательства, я боюсь», говоритъ A. Leroy-Beaulieu, «что химера— надѣяться на полное торжество представительнаго правленія и независимое господство выборныхъ собраній. Режимъ du bon plaisir, сохраняемый

[1]) A. Leroy-Beaulieu, L'Empire des Tsars et les russes, 3 éd. (1893), t. II, pp. 164—165.

въ высшихъ областяхъ правленія, всегда перейдетъ болѣе или менѣе черезъ границы, которыя ему будутъ отведены. Мѣстная свобода останется подверженной вмѣшательству коронныхъ чиновниковъ; она будетъ подчинена всякой волѣ власти, которая парить надъ ней. Однимъ словомъ, *если нужно дать свободу и самоуправленію глубокое и прочное основаніе, то при условіи не ограничиваться фундаментомъ или подваломъ, а заканчивать зданіе, потому что безъ верхнихъ этажей и крыши, которая ихъ защищаетъ отъ дождя и солнца, подвалы и нижній этажъ не будутъ обитаемы. Вотъ чего»*, по мнѣнію A. Leroy-Beaulieu, *«большинство русскихъ не поняли, въ чемъ еще многіе и теперь отказываются признаться.* Они не желали видѣть того, что не льстило ихъ самолюбію, и пошли, такимъ образомъ, навстрѣчу обману. Мѣстное самоуправленіе въ томъ видѣ, какъ оно было создано Александромъ II, было наилучшимъ способомъ посвященія въ государственную жизнь, наилучшимъ способомъ пріучить страну постепенно къ завѣдыванію своими дѣлами. Это была превосходная школа, но, продолжаясь на неопредѣленное время, она рисковала надоѣсть ученикамъ. *Мѣстное самоуправленіе*, безсильное довольствоваться самимъ собою, *можетъ быть лишь началомъ, исходной точкой; думать на немъ остановиться неопредѣленное время,—это,* по нашему мнѣнію», замѣчаетъ A. Leroy-Beaulieu, *«иллюзія, и эта иллюзія была со стороны правительства и вмѣстѣ съ нимъ страны»* [1]). Установивъ, такимъ образомъ, политическое значеніе самоуправленія и связь его съ конституціонной формой правленія, авторъ для подкрѣпленія своей мысли ссылается на примѣръ своего отечества. «Во Франціи», замѣчаетъ онъ, «до 1789 г. нѣкоторые политики также думали, что мѣстной свободы и провинціальныхъ собраній достаточно для хорошей администраціи, и что они предупредятъ революцію. Неудачная тогда, эта мысль въ наши дни—химера. Въ старой Европѣ, когда еще паръ не уничтожилъ разстояній, когда электричество и печать не предоставляли политическихъ новостей въ распоряженіе всѣхъ, когда каждый жилъ болѣе или менѣе замкнуто въ своемъ городѣ или провинціи, было безконечно менѣе трудно, чѣмъ нынѣ, ограничить частную иниціативу и духъ критики сферой мѣстныхъ интересовъ. Часто говорятъ, что мѣстное самоуправленіе есть лучшая школа политической свободы; мы уже показали, насколько можетъ вовлечь въ ошибку подобнаго рода общее выраженіе. Въ сущности здѣсь заколдованный кругъ, потому что *мѣстная свобода не можетъ быть полной безъ политической, а послѣдняя—не болѣе безъ первой. Несомнѣнно, что, разъ допущенъ контроль въ одной области, то онъ стремится непреодолимо завладѣть и тѣми, которыя у него оспариваютъ. Невозможно сосредоточивать долго бдительность общества и свободу подданныхъ въ тѣсной области. Духъ свободы подобенъ тѣмъ газамъ, которые трудно хранить въ закрытомъ сосудѣ: чрезвычайно легкій по природѣ, онъ исчезаетъ изъ сосудовъ, гдѣ его думали заключить»* [2]). Въ виду этого, по мнѣнію A. Leroy-Beaulieu, не будетъ достаточно даже расширенія правъ земскихъ собраній, но изъ послѣднихъ или изъ другого чего-либо должно выйти національное представительство [3]). «Во всякомъ случаѣ», заклю-

[1]) Ibidem, pp. 218—221.
[2]) Ibidem, pp. 584—585.
[3]) Ibidem, pp. 597.

чаетъ французскій историкъ, «какое бы направленіе ни было принято правительствомъ, останется ли Россія еще на долгое время при скромной провинціальной и муниципальной свободѣ, или будетъ брошена на шумную дорогу политической свободы, земскія собранія, болѣе или менѣе передѣланныя, останутся существенными органами общества и государственной жизни» [1]).

Лавеле. Извѣстный бельгійскій ученый Lavelaye, въ своемъ сочиненіи «Управленіе въ демократіи» (1-е изд. 1872 г.) высказываетъ тотъ взглядъ, что *мѣстное самоуправленіе составляетъ необходимую принадлежность конституціоннаго режима, и что послѣдній безъ перваго недѣйствителенъ и превращается въ абсолютную форму правленія.* «Говорятъ съ основаніемъ», замѣчаетъ авторъ, «что мѣстныя учрежденія являются первоначальной школой свободы; въ провинціальныхъ собраніяхъ граждане научаются понимать, насколько хорошее управленіе государственными дѣлами важно въ ихъ личныхъ интересахъ, такъ какъ національное собраніе дѣйствуетъ слишкомъ далеко отъ нихъ, и дѣйствіе его рѣшеній слишкомъ трудно уяснить. *Мѣстное самоуправленіе является для народа лучшимъ видомъ политическаго воспитанія... Мѣстная автономія есть обязательная принадлежность парламентарнаго режима;* безъ нея этотъ режимъ даетъ лишь довольно посредственные результаты». *Безъ провинціальной свободы парламентарный режимъ,* по мнѣнію проф. Lavelaye, *даетъ лишь внѣшность свободы: въ сущности же обсолютизмъ остается, отправляемый то монархомъ, то собраніемъ. «Напротивъ, автономія провинцій, есть цитадель свободы»* [2]).

Для иллюстраціи своей мысли, авторъ, подобно французскимъ писателямъ, обращается къ примѣру Франціи, гдѣ, по его мнѣнію, несмотря на конституціонный режимъ, нѣтъ истинной свободы, именно благодаря отсутствію настоящаго самоуправленія. «Несчастіе Франціи», замѣчаетъ онъ, «заключается въ томъ, что она, стремясь страстно къ свободѣ, никогда не желала избрать пути, который ведетъ къ свободѣ. Она разрушила независимыя корпораціи, уничтожила мѣстную автономію, централизовала всѣ функціи, предоставила всю власть безотвѣтственнымъ чиновникамъ, сдѣлала невозможнымъ всякое законное сопротивленіе... Франція не колеблется опрокидывать свои династіи, но не рѣшается ограничить чрезмѣрныя прерогативы власти, которая вызываетъ безпрестанно эти революціи; напротивъ, послѣ каждаго кризиса она ихъ увеличиваетъ, думая этимъ лучше обезпечить прочность политическихъ учрежденій. Пора отказаться отъ этого заблужденія; *нужно всѣми способами ограничить сферу дѣйствія суверенной власти, распредѣляя администрацію между независимыми и не-іерархическими органами, возстановляя провинціальныя учрежденія и вооружая могущественно гражданъ противъ произвола чиновниковъ. Только тогда слово «республика» станетъ синонимомъ слова «свобода»* [3]). Въ старинной Франціи королевская власть, по мнѣнію E. Lavelaye, являлась въ извѣстной степени ограниченной, благодаря слабости ея средствъ и независимости духовенства, магистратуры, городовъ и провинцій. Въ настоящее же время французское общество ни въ

---

[1]) Ibidem, p. 231—232.

[2]) E. Lavelaye, Le gouvernement dans la démocratie (3 edit., 1896), t. II, pp. 274—275.

[3]) Ib., t. I, pp. 134—135.

одной изъ своихъ частей не представляетъ независимой силы, могущей противостоять суверенной власти. «Этотъ режимъ, какимъ бы его ни украшали названіемъ, есть лишь абсолютизмъ, умѣряемый періодическими революціями [1]). При подобныхъ условіяхъ, по мнѣнію автора, будутъ тщетны гарантіи свободы въ громкихъ хартіяхъ, такъ какъ «кто гарантируетъ эти гарантіи»..... [2]). «*Одной изъ величайшихъ ошибокъ французской революціи*», замѣчаетъ авторъ, «*было уничтоженіе провинціальныхъ собраній, и я сомнѣваюсь, чтобы Франція могла когда-либо достигнуть обладанія истинной свободой, если не возстановитъ ихъ*». «Идеалъ французскихъ республиканцевъ, по мнѣнію Lavelaye, есть не что иное, какъ абсолютизмъ, съ тѣмъ лишь отличіемъ, что власть принадлежитъ собранію, а не одному лицу. Однако, и это никогда не будетъ лишнимъ повторить, безъ широкой автономіи провинцій и общинъ нѣтъ ни республики, ни демократіи» [3]). *Какъ примѣръ страны истинной свободы, авторъ приводитъ, между прочимъ, Венгрію, гдѣ населеніе, по его мнѣнію, потому и могло охранять свою свободу отъ абсолютизма, что издавна пользовалось широкимъ самоуправленіемъ въ комитатахъ и городахъ*, въ лицѣ которыхъ правительство и встрѣчало всегда оппозицію въ случаѣ нарушенія какихъ-либо правъ народа. Благодаря тому обстоятельству, что въ комитатскихъ собраніяхъ участвовали не только высшіе классы населенія, но и низшіе, здѣсь не произошло того явленія, какъ во Франціи, что средній классъ изъ ненависти къ аристократіи и ея привилегіямъ содѣйствовалъ установленію абсолютизма и допустилъ уничтоженіе провинціальныхъ собраній. Напротивъ, въ Венгріи все, что было энергичнаго въ націи, принимало участіе въ мѣстномъ управленіи, чѣмъ и объясняется демократическій республиканскій духъ населенія страны. Если Венгрія защищала свои вольности въ теченіе трехъ столѣтій съ такимъ героизмомъ, то это потому, думаетъ Lavelaye, что все свободное населеніе принимало участіе въ провинціальномъ управленіи и сознавало, такимъ образомъ, ихъ преимущества. «*Желаете вы*», говоритъ въ заключеніе авторъ, «*образовать народъ, который никогда бы не подчинялся абсолютной власти. Сдѣлайте, чтобы послѣдняя не могла вкорениться въ странѣ*», не волнуя всѣхъ національныхъ привычекъ. *Въ Венгріи абсолютизмъ, чтобы установиться, долженъ былъ бы ранѣе уничтожить комитатскія учрежденія, а «коснуться послѣднихъ значило перевернуть всю общественную жизнь — поразить всѣхъ гражданъ въ сердце. Вотъ почему съ правомъ называли эти учрежденія оплотомъ венгерской свободы*» [4]).

III. Англійская литература.

Д. С. Милль. Джонъ Стюартъ Милль, въ своемъ знаменитомъ трудѣ о «Представительномъ правленіи», посвящаетъ одну изъ главъ мѣстнымъ представительнымъ учрежденіямъ и выясненію ихъ значенія для консти-

[1]) Ib., t. II, p. 274.
[2]) Ib., t. I, p. 135.
[3]) Ib., t. II, pp. 235, 397—398.
[4]) Ib., pp. 418—428.

туціонной страны. *Главное значеніе мѣстнаго самоуправленія Милль видитъ въ сферѣ его воздѣйствія на политическое воспитаніе гражданъ*, такъ какъ, благодаря участію въ мѣстномъ управленіи, привлекается къ общественной дѣятельности народная масса, которая въ противномъ случаѣ оставалась бы въ сторонѣ отъ политической жизни въ промежутокъ между двумя избирательными кампаніями. Благодаря мѣстному самоуправленію, доставляемое имъ важное политическое воспитаніе дѣлается доступнымъ и для низшихъ классовъ населенія, при условіи объединенія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ лицъ различныхъ сословій и интеллектуальнаго развитія, такъ какъ всякая школа предполагаетъ какъ учителей, такъ и воспитанниковъ, и польза образованія въ значительной степени зависитъ отъ соприкосновенія людей менѣе развитыхъ съ людьми болѣе развитыми; поэтому *смѣшанный, безсословный составъ мѣстныхъ учрежденій, главнымъ образомъ, превращаетъ ихъ въ школу для пріобрѣтенія навыка въ политическихъ дѣлахъ*. Въ мѣстномъ управленіи, какъ затрагивающемъ, сравнительно съ общегосударственнымъ, менѣе насущныя потребности, имѣетъ, по мнѣнію Милля, большее значеніе воспитательный элементъ, нежели само исполненіе. Придавая вообще огромное значеніе политическому воспитанію гражданъ въ конституціонной странѣ, какъ одному изъ существеннѣйшихъ условій прочности представительнаго правленія, *Милль* поэтому *видитъ въ мѣстномъ самоуправленіи одно изъ основныхъ учрежденій свободнаго правленія и считаетъ необходимымъ восполненіе общенароднаго представительства парламента провинціальнымъ и муниципальнымъ представительствомъ* [1]).

Моріеръ. Небольшая книжка о самоуправленіи въ Пруссіи, принадлежащая перу одного изъ видныхъ представителей англійской дипломатіи, сэру Моріеру, и вскорѣ послѣ выхода своего переведенная на нѣмецкій языкъ [2]), въ нѣмецкомъ переводѣ снабжена предисловіемъ проф. Гольцендорфа. Въ этомъ предисловіи знаменитый ученый *рекомендуетъ книгу вниманію тѣхъ, которые не вполнѣ ясно видятъ тѣсную связь между мѣстнымъ самоуправленіемъ и конституціоннымъ образомъ правленія*. Отмѣчая всю неизбѣжность указанной связи, указывая, что реформа прусскаго окружнаго управленія (Kreisordnung 1872 г.) не явилась чѣмъ-то безпочвеннымъ, не представляетъ собою только политическаго эксперимента, *Гольцендорфъ говоритъ, что книга Моріера имѣетъ «значеніе показателя того пути, по которому должна итти публицистика въ дѣлѣ углубленія всеобщаго политическаго образованія народа»* [3]).

Книга Моріера распадается на двѣ части: въ первой излагается историческое развитіе самоуправленія въ Пруссіи, во второй содержится характеристика произведенной реформы; *во всей работѣ автора видна его мысль, подчеркнутая въ предисловіи Гольцендорфомъ: Моріеръ не разъ указываетъ на неразрывную связь между конституціонализмомъ и самоуправленіемъ;* онъ говоритъ, что Пруссія, имѣя конституціонное устройство со второй половины настоящаго столѣтія, все-таки по существу

---

[1]) Mill, Considerations on representative government (1861), pp. 266—274.

[2]) Morier, Selbstregierung, Die Deutsche Gemeindeverwaltung auf Grundlage der preuss. Kreis-Ordnung im vergleich zum Engl. Selfgovernment, 2 Ausg., 1876.

[3]) Ibidem, Vorwort, S. V.

и фактически оставалась абсолютнымъ государствомъ, такъ какъ все управленіе сосредоточивалось въ рукахъ бюрократіи; параграфы конституціи заключали абстрактное изложеніе абстрактныхъ правъ, и только съ 1872 г., года изданія Kreisordnung, конституція получила реальное значеніе [1]).

Въ краткомъ вступленіи къ своей работѣ, Моріеръ еще рельефнѣе излагаетъ свои взгляды на сущность самоуправленія; *вполнѣ присоединяясь къ мнѣнію Гнейста объ англійскомъ selfgovernment'ѣ и даже приписывая этому ученому и его единомышленникамъ большое вліяніе на осуществленіе реформы 1872 г. въ Пруссіи*, авторъ говоритъ: «*Въ теченіе XVIII столѣтія Англія по заслугамъ привлекала вниманіе всѣхъ политическихъ мыслителей на себя, какъ на единственную европейскую страну, обладающую политическою свободою. При изслѣдованіи этого рѣдкаго феномена пришли къ заключенію, что англичане свободны потому, что они пользовались самоуправленіемъ, а что этимъ послѣднимъ они пользовались потому, что имѣли парламентскія учрежденія. Поэтому образованіе парламентскихъ учрежденій сдѣлалось признаннымъ на континентѣ средствомъ для политической свободы. Стоитъ установить цензъ, раздѣлить страну на выборные участки, выбрать представителей, найти для занятій залъ съ хорошей вентиляціей—и все готово. Парламентъ вызоветъ самоуправленіе, а это послѣднее—свободу. Проф. Гнейстъ установилъ яснѣе, чѣмъ кто бы то ни было изъ его соотечественниковъ, тотъ фактъ, давно намъ, англичанамъ, извѣстный, что дѣло обстоитъ какъ-разъ наоборотъ, а именно: у насъ было самоуправленіе потому, что мы были свободны въ старо-германскомъ, положительномъ и конкретномъ смыслѣ слова Freithum, а не въ обстрактно-отрицательномъ смыслѣ слова liberte; парламента, въ которомъ мы ведемъ наши политическія дѣла, мы добились потому, что у насъ было мѣстное самоуправленіе. Однимъ словомъ, въ господствующихъ на континентѣ доктринальныхъ понятіяхъ причины и слѣдствія перемѣнились ролями*» [2]).

Диксонъ. Въ своемъ сочиненіи «Свободная Россія» англійскій путешественникъ и писатель *Dixon русскому земству посвящаетъ слѣдующія строки:*

Пять лѣтъ назадъ (1864) Императоръ призвалъ къ жизни два мѣстныхъ парламента въ каждой губерніи—уѣздное и губернское земскія собранія, въ которыхъ каждое сословіе, отъ князя до крестьянина, должно имѣть свой голосъ. Уѣздное собраніе избирается сословіями: дворянствомъ, духовенствомъ, купцами, крестьянами, каждымъ порознь и свободно; губернское собраніе состоитъ изъ представителей отъ различныхъ уѣздныхъ собраній. Уѣздное собраніе рѣшаетъ всѣ вопросы относительно дорогъ и мостовъ; губернское собраніе наблюдаетъ за постройкой тюремъ, осушеніемъ болотъ, рѣчными плотинами и т. п. Интересъ крестьянъ силенъ въ уѣздномъ собраніи, интересъ землевладѣльцевъ—въ губернскомъ собраніи; и *оба эти собранія одинаково полезны какъ школы свободы, краснорѣчія и общественнаго духа. Въ этихъ мѣстныхъ совѣ-*

---

[1]) Ibidem, Ss. 60, 61 и др.

[2]) Ibidem, Ss. 3—4.

тахъ наиболѣе способные люди каждой провинціи будутъ подготовляться къ гражданской и, когда придется, къ парламентарной жизни [1]).

Стеббсъ. Профессоръ Stubbs, въ своемъ классическомъ трудѣ «Конституціонная исторія Англіи», проводитъ ту мысль, что *англійскій парламентъ, какъ представительное собраніе всей страны, постепенно выросъ изъ мѣстныхъ представительныхъ собраній*, развитіе которыхъ относится еще къ англо-саксонской эпохѣ. «*Характерная особенность* (great characteristic) *англійской конституціонной системы*», замѣчаетъ Stubbs, «*принципъ ея роста, секретъ ея устройства,—есть постоянное развитіе представительныхъ учрежденій отъ первой элементарной ступени, на которой они употреблялись въ простѣйшей формѣ для мѣстныхъ дѣлъ, на ту ступень, на которой національный парламентъ появляется какъ концентрація всего мѣстнаго и провинціальнаго устройства, какъ средоточіе коллективной власти трехъ сословій государства*». Англійскій парламентъ въ томъ видѣ, какъ онъ образовался въ XIII вѣкѣ, соединилъ въ себѣ, съ одной стороны, королевскій феодальный совѣтъ, состоявшій изъ высшаго дворянства и духовенства (палата лордовъ), а съ другой—представителей графствъ—рыцарей (палата общинъ). Послѣднимъ, а не кому-либо другому, по мнѣнію Stubbs'а, англійская конституція обязана своей окончательной побѣдой. Для нихъ представительство въ собраніяхъ графствъ послужило прецедентомъ къ представительству въ парламентѣ; *участіе въ мѣстномъ управленіи было «скромной школой, благодаря которой угнетенный народъ научился дѣйствовать сообща въ малыхъ дѣлахъ, пока не пришло время, когда онъ могъ дѣйствовать сообща въ великихъ*». Этому возникновенію палаты общинъ изъ мѣстныхъ учрежденій и обязана, по мнѣнію автора, англійская конституція своей прочностью (сравнительно съ континентальными) и тѣмъ, что королевская власть не могла подавить англійскій парламентъ подобно тому, какъ испанскіе кортесы были подавлены Филиппомъ II [2]).

Т. Смитъ. Извѣстный историкъ англійскаго мѣстнаго самоуправленія (современникъ лорда Брума) Toulmin Smith, въ своемъ сочиненіи «Мѣстное самоуправленіе и централизація», проводитъ ту мысль, что система мѣстнаго самоуправленія имѣетъ огромное значеніе для политическаго воспитанія народа, какого не можетъ дать никакая школа, и что всякія политическія реформы при отсутствіи мѣстнаго самоуправленія «должны быть, въ лучшемъ случаѣ, лишь пустой иллюзіей, лживыми, притворными, безрезультатными». *Безъ мѣстнаго самоуправленія, по мнѣнію автора, не можетъ быть истиннаго представительнаго режима.* А если подобному централизованному режиму и будетъ присвоено наименованіе представительнаго, то онъ будетъ лишенъ реальности и по формѣ будетъ лишь насмѣшкой и западней (snare) и лучшимъ способомъ для проведенія олигархическаго правленія. Напротивъ, при наличности мѣстнаго самоуправленія «будутъ чувствовать себя свободными людьми, думать и дѣйствовать, какъ таковые, будутъ знать, какъ цѣнить и пользо-

---

[1]) Dixon, Free Russia. vol. 2 (1872). 147.

[2]) Stubbs, The constitutional history of England in its origin and development, vol. I (1874), pp. 209—210, 391—392, 544—545, 605—609, 620—623 и др.; vol. II (1875), pp. 161, 168, 204, 205 и др.

ваться той благородной конституціей, которую защитили ихъ отцы, но которая долго пробивалась въ тишинѣ сквозь давленіе». При централизованной системѣ управленія революція можетъ слѣдовать за революціей, но свободы не будетъ, пока не будетъ мѣстнаго самоуправленія, «которое одно даетъ мѣсто свободнымъ людямъ, тогда какъ централизація является лишь лучшимъ путемъ къ неограниченному правленію». Переходя затѣмъ къ Англіи, авторъ замѣчаетъ, что мѣстное самоуправленіе здѣсь составляетъ «фундаментъ» всѣхъ учрежденій и законовъ, и что англійская конституція обезпечена отъ всякихъ случайностей, такъ какъ «она создана той системой, которая именуется, короче выражая свою мысль, системой мѣстнаго самоуправленія» [1]).

А. Л. Смитъ. Англійскій историкъ Смитъ, въ своей статьѣ «Происхожденіе парламента», входящей въ составъ извѣстнаго сборника Трайля «Общественная жизнь Англіи», проводитъ тотъ взглядъ, что *англійскій парламентъ выросъ на почвѣ мѣстнаго самоуправленія, искони присущаго германскимъ племенамъ*. Поэтому учрежденіе парламента, въ отличіе отъ континента, не было нововведеніемъ, не было революціей; здѣсь лишь получилось, по выраженію Смита, «сліяніе англосаксонскихъ мѣстныхъ учрежденій съ норманской централизаціей». Затѣмъ авторъ указываетъ, что англійское мѣстное самоуправленіе, основанное на системѣ старинныхъ графствъ (шировъ), получило политическое значеніе благодаря тому, что королевская власть въ своей борьбѣ съ феодалами и папской властью искала опору въ графствахъ. Особое значеніе пріобрѣтаютъ выборные суды графства и его низшей единицы—сотни, которые пользовались широкой властью по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ; услугами этихъ судовъ пользовалась и королевская власть при разрѣшеніи своихъ споровъ съ церковной властью, при податномъ обложеніи и проч. Податному вопросу Смитъ придаетъ вообще огромное значеніе въ англійской исторіи и даже полагаетъ, что почти вся конституціонная исторія Англіи является, въ сущности, исторіей обложенія, такъ какъ, согласно воззрѣніямъ той эпохи, всякое обложеніе являлось даромъ коронѣ со стороны населенія, и требовалось согласіе послѣдняго при всякомъ новомъ налогѣ. Поэтому первоначально англійскій парламентъ неоднократно созывался королевскою властью спеціально по финансовымъ соображеніямъ; въ тѣхъ же видахъ было предоставлено и духовенству представительство въ парламентѣ. *Англійское самоуправленіе въ томъ видѣ, какъ оно сложилось къ началу XIII вѣка, Смитъ характеризуетъ слѣдующими словами: «то было мѣстное самоуправленіе въ самомъ полномъ и истинномъ смыслѣ этого слова. Чтобы создать центральное самоуправленіе, оказалось нужнымъ только призвать этихъ мѣстныхъ представителей въ центральное собраніе и предоставить этому собранію контроль надъ всѣмъ управленіемъ»*. Первая такая попытка центральнаго собранія графствъ и была сдѣлана въ 1213 г., завершившись въ 1295 г. учрежденіемъ «Образцоваго парламента», на основаніи чего Смитъ замѣчаетъ, что исторія парламента до 1213 г. является исторіей тѣхъ мѣръ, какими королевская власть подготовляла мѣстныя учрежденія къ содѣйствію себѣ въ администраціи. Это возникновеніе парламента изъ мѣстнаго самоупра-

[1]) Toulmin Smith, Local selfgovernment and centralisation (1851), pp. 21, 31, 51—55 и др.

вленія отразилось и на самомъ составѣ парламентскаго представительства. При рѣшеніи вопроса, кто долженъ входить въ него, естественно было, что, подобно тому какъ древнимъ представительствомъ графства являлась communitas scirae, въ составъ которой входили городскіе и сельскіе свободные собственники—фригольдеры, такъ и новое центральное собраніе должно было быть собраніемъ представительствъ или вѣчъ графствъ—domus communitatum, т. е. «палатой общинъ», въ составъ которой входили представители отъ городскихъ и сельскихъ фригольдеровъ. Представительство городовъ въ англійскомъ парламентѣ, отличающее, по мнѣнію Смита, его первоначальное развитіе отъ континентальныхъ, является естественнымъ результатомъ возникновенія парламента изъ совмѣстнаго самоуправленія графствъ, такъ какъ города всегда разсматривались какъ составная часть послѣднихъ. «*Система*», говоритъ въ заключеніе англійскій историкъ, «*слѣдовательно, была примѣнена и испробована сначала въ маломъ размѣрѣ; представительство примѣнялось къ мелкимъ мѣстнымъ дѣламъ до примѣненія въ обширной формѣ;* парламентъ устойчивъ потому, что основы его національны; англійское самоуправленіе существуетъ столѣтія, потому что оно является продуктомъ столѣтій» [1]).

Оджерсъ. Англійскій юристъ Odgers, въ своемъ новѣйшемъ сочиненіи о мѣстномъ управленіи въ Англіи, описываетъ, главнымъ образомъ, существующую организацію мѣстнаго самоуправленія своей родины, но нѣсколько строкъ удѣляетъ на выясненіе политическаго значенія этого института. Указывая на мнѣніе конституціонныхъ писателей, видящихъ въ мѣстномъ самоуправленіи главный краеугольный камень политической свободы, авторъ замѣчаетъ: «И нѣтъ сомнѣнія, что это въ своихъ мѣстныхъ собраніяхъ наши предки усвоили тѣ уроки самоуваженія, самопомощи и самоуправленія, которые сдѣлали англійскую націю тѣмъ, что она есть». «*Принципъ мѣстнаго самоуправленія*», продолжаетъ авторъ, «*дорогъ каждому англичанину, ибо онъ знаетъ, какое огромное вліяніе оно имѣло на развитіе національнаго характера и обезпеченіе намъ свободы, которою мы нынѣ обладаемъ. Этотъ принципъ охватываетъ и лежитъ въ основѣ всей нашей исторіи, какъ націи.* Мѣстное управленіе, одновременно, старѣйшая и новѣйшая отрасль нашей политической системы», такъ какъ, съ одной стороны, древніе township, сотня и ширъ, восходящіе еще къ эпохѣ Альфреда, и нынѣ продолжаютъ функціонировать въ лицѣ прихода, округа и графства, а съ другой,—послѣдніе получили законодательное признаніе лишь за новѣйшее время. Для примѣра Odgers останавливается на приходскомъ собраніи и замѣчаетъ: «это учрежденіе на сотни лѣтъ старше, чѣмъ палата лордовъ или палата общинъ, хотя оно лишь въ 1894 г. получило свое полное признаніе со стороны парламента. Это приходское собраніе было колыбелью, въ которой воспитались наши вольности. Это была школа, въ которой наши предки изучили ихъ уроки самоконтроля, самопомощи и самоуправленія, которые сдѣлали англійскую націю тѣмъ, что она есть. Медленно и постепенно она научилась этому, но лишь путемъ такихъ уроковъ нація возвышается до истиннаго пониманія

---

[1]) „Общественная жизнь Англіи". Изд. Трайля, перев. съ англ., т. I (1896), стр. 389—396.

значенія свободы и способовъ самоуправленія». «*Наши мѣстныя учрежденія*», заключаетъ авторъ, «*вели и до сихъ поръ ведутъ къ политической свободѣ*» [1]).

IV. Русская литература.

Чичеринъ. Профессоръ Чичеринъ, въ своемъ сочиненіи о народномъ представительствѣ, весьма подробно развиваетъ ту мысль, что устройство мѣстной администраціи зависитъ по преимуществу отъ образа правленія; онъ доказываетъ, что самыхъ широкихъ размѣровъ мѣстное самоуправленіе можетъ достигнуть въ республикѣ, гдѣ свобода составляетъ основное начало государственной жизни, и что настоящая почва мѣстнаго самоуправленія—это республика федеративная, ибо здѣсь она согласуется съ верховнымъ началомъ государственной жизни [2]). Значительное развитіе можетъ получить мѣстное самоуправленіе въ конституціонной монархіи, гдѣ сама верховная власть основана на идеѣ соглашенія различныхъ общественныхъ элементовъ. Но вообще «господство монархическаго начала неизбѣжно ведетъ къ владычеству бюрократіи, которая составляетъ настоящее орудіе монархической власти въ административной области. Народное *правительство* опирается на массу, аристократическое—на своихъ сочленовъ, *монархическое должно создать себѣ особые органы, вполнѣ ему подчиненные, чрезъ которыхъ оно можетъ дѣйствовать на подданныхъ. Отрѣшенность бюрократіи отъ народной жизни составляетъ присущій ей недостатокъ, но это — неизбѣжное послѣдствіе монархическаго начала, создающаго власть, независимую отъ народа. Невозможно отвергать бюрократію, не обрекая монархіи на полное безсиліе. Притомъ эта отрѣшенность имѣетъ и свои выгоды. Она ставитъ управленіе общественными дѣлами выше всякихъ частныхъ интересовъ; она дѣлаетъ его независимымъ отъ духа сословій, партій или отъ деспотизма какого бы то ни было большинства. Въ монархической странѣ бюрократія является настоящимъ связующимъ элементомъ государственной жизни. Общественное зданіе держится не одними только неопредѣленными стремленіями и чувствами, разлитыми въ народѣ, а, прежде всего, организованными силами, которыя одни въ состояніи дать ему надлежащую крѣпость и единство*» [3]). Признавъ, такимъ образомъ, что монархія—мало подходящая почва для самоуправленія, Чичеринъ обращаетъ затѣмъ вниманіе, что свобода всегда составляетъ существенный элементъ государственной жизни, и что скорѣе всего она можетъ проявиться въ мѣстной администраціи, которая близко касается всѣхъ, и что поэтому даже неограниченная монархія, какъ искупленіе за отсутствіе свободы, должна допустить ту долю самоуправленія, которая совмѣстна съ силою власти и потребностями порядка. Затѣмъ, обращая вниманіе на многія выгодныя стороны самоуправленія, какъ системы управленія, Чичеринъ усматриваетъ въ самоуправленіи самый

[1]) Odgers, Local government (1899), pp. 2—3, 236.
[2]) Чичеринъ, О народномъ представительствѣ (изд. 2), стр. 761.
[3]) Ibidem, стр. 761—762.

надежный противовѣсъ произволу бюрократіи и, развивая эту мысль въ послѣдующемъ своемъ сочиненіи «Курсъ Государственной Науки», высказываетъ то мнѣніе, что, «только допуская широкую систему самоуправленія, монархія удовлетворяетъ мѣстнымъ потребностямъ». Но подобное развитіе самоуправленія въ самодержавномъ государствѣ необходимо въ видахъ исправленія недостатковъ бюрократическаго строя, потому что «здравая политика состоитъ не въ томъ, чтобы преувеличивать одностороннее начало, проводя его съ неуклонною послѣдовательностью сверху до низу, а въ томъ, чтобы исправлять присущіе ему недостатки, насколько это совмѣстно съ основнымъ принципомъ». «Конечно она (монархія)», продолжаетъ Чичеринъ, «должна и въ областяхъ имѣть свои непосредственные органы, которымъ присваивается верховный контроль и руководство; но отношеніе этихъ органовъ къ мѣстнымъ учрежденіямъ должно состоять не въ возможномъ стѣсненіи и заподозриваніи послѣдняго, а во взаимномъ довѣріи и помощи» [1]).

Такимъ образомъ, если сопоставить разсужденія проф. Чичерина, изложенныя въ обоихъ названныхъ его сочиненіяхъ, то, казалось бы, нельзя не притти къ заключенію, что почтенный профессоръ допускаетъ самоуправленіе въ самодержавномъ государствѣ не потому, чтобы оно соотвѣтствовало самодержавному строю; наоборотъ, онъ категорически высказывается, что оно болѣе свойственно конституціонной монархіи, и что настоящая почва его—федеративная республика; въ мѣстномъ же управленіи самодержавнаго государства, онъ считаетъ самоуправленіе необходимымъ только какъ искупленіе за отсутствіе свободы, какъ противовѣсъ произволу бюрократіи, и полагаетъ, что для такого исправленія присущихъ бюрократическому строю недостатковъ оно должно быть допускаемо съ извѣстной осторожностью настолько, насколько это совмѣстно съ основнымъ принципомъ. Если же затѣмъ поставить вопросъ, насколько мѣстное самоуправленіе совмѣстно съ основнымъ принципомъ монархіи, то на этотъ вопросъ найдемъ въ сочиненіяхъ проф. Чичерина слѣдующіе отвѣты: «мѣстное самоуправленіе», говоритъ онъ, «служитъ школою для самодѣятельности народа и лучшимъ практическимъ приготовленіемъ къ представительному порядку» [2]), «самоуправленіе не можетъ водвориться въ высшей сферѣ, когда нѣтъ самодѣятельности въ низшей» [3]). «Духъ свободы несомнѣнно питается и укрѣпляется, между прочимъ, развитіемъ мѣстнаго самоуправленія» [4]). «Чѣмъ обширнѣе государство, чѣмъ новѣе въ немъ политическій порядокъ, чѣмъ болѣе потребности сдерживать отдѣльныя части, тѣмъ сильнѣе должна быть правительственная власть, а потому тѣмъ болѣе должна быть развита централизація. Она одна въ состояніи противодѣйствовать и внутренней розни, и сепаратизму, которымъ мѣстное самоуправленіе даетъ полный просторъ...» [5]).

Кн. Васильчиковъ. Извѣстный публицистъ князь А. Васильчиковъ. въ своемъ сочиненіи «О самоуправленіи», высказываетъ, между прочимъ, ту мысль, что *мѣстное самоуправленіе составляетъ подготовительную*

---

[1]) Чичеринъ, Курсъ Государственной Науки, т. III, стр. 144.

[2]) Чичеринъ, Народное представительство, стр. 750.

[3]) Ibidem, стр. 568.

[4]) Ibidem, стр. 668 и 767.

[5]) Ibidem, стр. 766.

школу для достиженія политической свободы, и что, при отсутствіи самоуправленія, представительный режимъ не можетъ дать истинной свободы странѣ. «Мѣстное самоуправленіе», замѣчаетъ авторъ, «точно такъ же относится къ политической равноправности, или къ народному самодержавію, какъ элементарное образованіе къ научному, и потому намъ кажется, что именно эти два дѣйствія—обученіе грамотѣ и участіе въ мѣстныхъ совѣщаніяхъ и судахъ—и составляютъ полную школу начальнаго народнаго образованія» [1]). *«Справедливо и вѣрно»*, продолжаетъ авторъ, *«что самоуправленіе, при постепенномъ и благоразумномъ развитіи, ведетъ неминуемо къ народному представительству; и какъ ручьи, слѣдуя естественному склону почвы, сливаются въ рѣки и моря, такъ отдѣльныя мѣстныя учрежденія, слѣдуя естественному ходу событій, стекаются въ общія представительныя собранія. Народы, пользующіеся самостоятельными правами во внутреннемъ управленіи, очень легко достигаютъ и политическихъ правъ; сила вещей и ходъ событій, указывая всѣмъ и каждому на необходимость соглашенія, приводятъ ихъ къ желанной цѣли—къ той формѣ правленія, которая соглашаетъ отдѣльныя мѣстныя потребности съ пользами всего государства, т. е. къ народному представительству»*. Признавая, такимъ образомъ, неизбѣжность образованія представительнаго правленія при существованіи мѣстнаго самоуправленія, Васильчиковъ, съ другой стороны, считаетъ совершенно ошибочнымъ мнѣніе, что будто бы народное представительство замѣняетъ мѣстное самоуправленіе, что будто оно, безъ помощи мѣстныхъ учрежденій, можетъ обезпечить свободу народа, и что центральныя представительныя собранія, заключая въ себѣ всѣ народныя права, дѣлаютъ будто бы излишнимъ участіе мѣстныхъ жителей въ мѣстномъ управленіи. 80-лѣтній опытъ Франціи, обратившей исключительное вниманіе на лучшее устройство народнаго представительства и пренебрегавшей мѣстнымъ самоуправленіямъ, всего лучше, по мнѣнію автора, показываетъ, что народное представительство само по себѣ, безъ содѣйствія мѣстныхъ учрежденій, совершенно неспособно къ основанію свободы и огражденію политическихъ правъ народа, подчиненнаго административной опекѣ.

На основаніи опыта Франціи, авторъ считаетъ себя вправѣ заключить, «что парламенты, камеры, земскія думы и вообще централизація свободы, точно такъ же, какъ и централизація власти, вовсе не обезпечиваетъ свободы внутренняго управленія, что народное представительство не замѣняетъ мѣстнаго самоуправленія, относится только къ одному разряду потребностей и оставляетъ въ сторонѣ другой многосложный разрядъ мелкихъ нуждъ и пользъ, составляющихъ въ общей сложности благосостояніе страны и дѣйствительную свободу народа». *«Когда же,* наоборотъ, *мѣстныя народныя учрежденія укоренились въ странѣ, когда они окончательно приняли въ свое завѣдываніе весь механизмъ внутренняго управленія, то центральнымъ властямъ, какимъ бы ни было—самодержавнымъ или представительнымъ,—весьма трудно сломить эту организацію, располагающую всѣми живыми силами страны и народа; эту сѣть самостоятельныхъ мѣстныхъ учрежденій можно надорвать въ разныхъ мѣстахъ, но нельзя расторгнуть ее всю въ цѣломъ госу-*

[1]) Кн. Васильчиковъ, О самоуправленіи, т. I (1869), Введеніе, стр. XLIV.

дарствѣ». Примѣръ подобной организаціи мѣстнаго самоуправленія мы и находимъ въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ. «*Въ Англіи*», замѣчаетъ авторъ, «*общественныя учрежденія предшествовали политической организаціи, самоуправленіе получило свое основаніе прежде народнаго представительства. Не конвенты, не національное собраніе организовали земское общественное управленіе, а напротивъ, общины основали народное представительство и слились въ собраніе, получившее и названіе палаты общинъ*». Повтому внутреннее управленіе имѣло въ Англіи искомое право существованія, и когда впослѣдствіи парламентъ, постепенно расширяя предѣлы своей власти, достигъ въ политическомъ отношеніи правъ верховнаго правленія, то въ дѣлахъ мѣстной администраціи онъ все-таки подчинялся высшей власти общественнаго мнѣнія, выраженіемъ коего служили общественныя учрежденія. «Англійское и американское начало самоуправленія», замѣчаетъ авторъ, «не допускаетъ ни народнаго, ни личнаго самовластія. Представительныя собранія не могутъ нарушить правъ и пользъ частныхъ лицъ и общинъ, потому что они встрѣтили бы на этомъ пути, если бы вздумали его избирать, законное противодѣйствіе сверху и снизу: въ Англіи отъ палаты пэровъ, въ Америкѣ отъ верховнаго суда, и въ обоихъ государствахъ отъ мѣстныхъ собраній и учрежденій, завѣдывающихъ всѣми органами управленія и всѣми силами страны и народа. Когда англійскій парламентъ приступаетъ къ какимъ-либо существеннымъ преобразованіямъ внутренняго управленія, то онъ не осмѣливается вводить новые порядки, пока не убѣдится, что улучшеніе, признанное большинствомъ палатъ, сознается и желается большинствомъ мѣстныхъ собраній, приходскихъ или окружныхъ» [1]).

А. Градовскій. Проф. Градовскій, въ своихъ «Началахъ Русскаго Государственнаго Права», высказывается вполнѣ ясно за неизбѣжность существованія тѣсной органической связи между помѣстнымъ управленіемъ и формой правленія, существующей въ государствѣ. «Для объясненія факта разнообразія системъ мѣстнаго управленія», говоритъ онъ, «должно выйти изъ круга вопросовъ спеціально мѣстнаго управленія и взглянуть на существующія системы съ точки зрѣнія началъ общаго государственнаго устройства данной страны, послѣдствіемъ котораго и является данный порядокъ мѣстныхъ учрежденій» [2]). Далѣе, Градовскій, подобно мюнхенскому проф. Максу Зейделю [3]), различаетъ помѣстныя единицы низшаго порядка,—сельскія общины и города, значеніе коихъ, какъ общественныхъ единицъ, никогда не могло быть отрицаемо вполнѣ, даже «въ самыя тяжелыя эпохи развитія административной централизаціи [4]),— и единицы высшаго порядка—уѣзды, кантоны, департаменты, провинціи,— которыя не вездѣ имѣютъ историческое происхожденіе, а частью были образованы государствомъ искусственно для удобства управленія. Въ этихъ высшихъ единицахъ, въ послѣднемъ случаѣ, общіе интересы устанавливаются не сразу, и проходитъ болѣе или менѣе продолжительное время, прежде чѣмъ явится потребность въ общественныхъ учрежденіяхъ для губерній и уѣздовъ. «Такимъ образомъ», продолжаетъ Градовскій,

---

[1]) Ibidem, т. I, стр. 28—36.

[2]) Градовскій, „Начала Русск. Госуд. Права", т. III, ч. 1 (1883), стр. 6.

[3]) Dr. Max Seydel, Das Staatsrecht, d. Königreichs Bayern, Ss. 125—126.

[4]) Градовскій, назв. соч., стр. 12.

«вопросъ самоуправленія находится въ тѣсной связи съ вопросомъ о постепенномъ развитіи и признаніи со стороны законодательствъ различныхъ общественныхъ группъ на мѣстахъ,—признаніи, которое совершалось лишь постепенно». Но пока высшія единицы не пользуются правомъ самоуправленія, нельзя предполагать, что осуществленіе этого же права возможно со стороны низшихъ единицъ, такъ какъ «развитіе самостоятельности этихъ первоначальныхъ единицъ обусловливается развитіемъ самоуправленія въ высшихъ единицахъ. Вотъ почему *вопросъ о самоуправленіи вообще получаетъ правильную постановку только въ томъ случаѣ, когда эти начала примѣняются не только къ низшимъ, но и къ высшимъ единицамъ*». Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ исторически сложившіеся мѣстные союзы задавлены были административной опекой, или гдѣ, въ предѣлахъ искусственнаго нѣкогда подраздѣленія страны, общіе интересы этихъ союзовъ уже сложились и существуютъ,—вездѣ слышатся требованія возрожденія этихъ союзовъ, въ первомъ случаѣ, или признанія ихъ правъ—во второмъ; цѣль этихъ требованій—стремленія къ децентрализаціи, соединенной съ самоуправленіемъ, стремленія, въ коихъ «содержатся несомнѣнно мотивы общественно-политическіе». «*Въ самоуправленіи видятъ средство не только лучшаго разрѣшенія извѣстныхъ задачъ управленія, но и преобразованія общаго типа государства сообразно новымъ потребностямъ*». *Доводы, представляемые въ пользу самоуправленія и противъ административной опеки, «идутъ гораздо дальше критики условій мѣстнаго управленія; они имѣютъ въ виду выяснить лучшія условія обще-государственной, національной жизни; при помощи ихъ вопросъ самоуправленія и децентрализаціи возводится на высоту политическую*» [1]). Хотя многимъ казалось возможнымъ примѣненіе теоріи самоуправленія «при самыхъ разнообразныхъ политическихъ условіяхъ» [2]), но взглядъ этотъ, по мнѣнію проф. Градовскаго, не выдерживаетъ критики при ближайшемъ разсмотрѣніи. Дѣйствительно, «если бы..... смыслъ самоуправленія состоялъ только въ томъ, что при этой системѣ различныя цѣли мѣстныхъ союзовъ и самого государства могутъ быть осуществлены лучше, чѣмъ при системѣ противоположной....., то оставалось бы только удивляться, почему въ иныхъ государствахъ такъ долго держалась и держится система противоположная» [3]). Обстоятельства, препятствующія всѣмъ государствамъ безусловно признать систему самоуправленія, становятся ясными изъ слѣдующихъ соображеній: «Государственная администрація, со всѣми ея органами, есть не только средство для улучшенія путей сообщенія и санитарныхъ условій, для распространенія просвѣщенія и общественнаго призрѣнія, для раскладки и собиранія податей и т. д. Она, кромѣ того, есть средство для обезпеченія господства данной государственной власти надъ всѣми слоями и элементами народа и поддержанія даннаго государственнаго порядка, т. е. опредѣленной формы правленія. Эта цѣль администраціи не высказывается въ уставахъ и регламентахъ установленій, но она лежитъ въ самомъ существѣ дѣла. Какъ и при помощи какихъ орудій господствуетъ данная власть—это другой вопросъ; но въ каждомъ данномъ случаѣ онъ рѣшается согласно съ

[1]) Ibidem, стр. 14—15.

[2]) Ibidem, стр. 19.

[3]) Ibidem, стр. 20.

общимъ политическимъ строемъ государства, а не особо отъ него. Вотъ почему, какія бы выгоды ни представляло самоуправленіе съ точки зрѣнія «осуществленія разныхъ цѣлей», онѣ въ извѣстной мѣрѣ оставляются въ сторонѣ, если того требуютъ *политическія* цѣли даннаго государства. Вотъ почему, наконецъ, формы управленія такъ тѣсно связаны съ началомъ общаго государственнаго устройства и являются логическимъ его послѣдствіемъ. Примѣры *всѣхъ* европейскихъ государствъ, начиная съ Англіи, служатъ тому доказательствомъ» [1]).

Итакъ, въ самоуправленіи проф. Градовскій видитъ «понятіе политическое»: *Англія—примѣръ государства, гдѣ мѣстное самоуправленіе выросло органически, и гдѣ «сами политическія учрежденія являются дальнѣйшимъ завершеніемъ мѣстнаго самоуправленія»* [2]). *Пруссія—примѣръ государства, гдѣ мѣстное самоуправленіе стало возможнымъ лишь при переходѣ государства отъ абсолютной къ конституціонной формѣ правленія, и гдѣ «оно вызвано политическими мотивами»* [3]). Въ подтвержденіе мнѣнія своего о связи самоуправленія съ конституціонализмомъ (въ данномъ случаѣ въ примѣненіи къ Пруссіи), Градовскій приводитъ слова докладчика парламентской комиссіи по проекту Kreisordnung'а—д-ра Фриденталя: «неопровержимъ тотъ фактъ, что учрежденія нашего управленія выросли на почвѣ *абсолютнаго государства,* что они были орудіями абсолютнаго государства, получившаго отъ нихъ свой *бюрократическій* характеръ, и что, когда мы ввели къ себѣ конституціонныя учрежденія почти непосредственно, эти внутреннія орудія абсолютнаго государства остались и во многихъ существенныхъ отношеніяхъ пребываютъ нетронутыми и теперь. Что отсюда должно было возникнуть препятствующее развитію цѣлаго государства *противорѣчіе*—я хотѣлъ бы такъ выразиться—между *стилемъ* внѣшней стороны государственнаго зданія и внутренняго его устройства, что фасадъ имѣетъ совершенно иную структуру, чѣмъ внутреннія стѣны—это также фактъ, который никто отрицать не будетъ» [4]).

При доказанной, такимъ образомъ, наличности связи самоуправленія съ конституціонализмомъ, приходится считать, по мнѣнію Градовскаго, «мысль обосновать систему самоуправленія при помощи идеи «мѣстности», имѣющей свои интересы, отличные отъ интересовъ государственныхъ... едва ли приложимою къ практическому рѣшенію вопросовъ». *«Нѣтъ ничего безплоднѣе, какъ искать для самоуправленія какую-либо особую почву и стараться построить эту систему путемъ тщательнаго разграниченія интересовъ мѣстныхъ и государственныхъ»... Не сознаніе неудобствъ правительственной опеки привело къ реакціи въ пользу мѣстнаго самоуправленія; не убѣжденіе въ пользахъ децентрализаціи поколебало систему противоположную. Измѣненія въ системахъ мѣстнаго управленія явились послѣдствіемъ измѣненія общихъ политическихъ учрежденій... Иначе и быть не могло. При существованіи опредѣленной формы правленія, вопросъ о системѣ управленія, естественно, обсу-*

---

[1]) Ibidem, стр. 20—21.

[2]) Градовскій, Системы мѣстнаго управленія на Западѣ Европы и въ Россіи. Сборникъ Госуд. Знаній, подъ ред. Безобразова, т. V, стр. 83.

[3]) Начала Русск. Госуд. Права, т. III, ч. I, стр. 25.

[4]) Ibidem, стр. 25—26.

ждается не съ одной точки зрѣнія ея хозяйственныхъ выгодъ и административныхъ удобствъ. Въ основаніи этого вопроса всегда лежитъ политическое соображеніе о томъ, какими способами обезпечивается господство данной государственной власти и прочность извѣстной формы правленія» [1]).

А. И. Кошелевъ. Извѣстный земскій дѣятель и «славянофилъ» А. И. Кошелевъ, въ своихъ брошюрахъ, выпущенныхъ въ 70-хъ и началѣ 80-хъ годовъ, и оставленныхъ послѣ себя запискахъ (за періодъ времени съ 1812 по 1883 г.), подробно высказывается по вопросамъ управленія и внутренней политики Россіи. Признавая, что «источникъ державной силы есть народъ» [2]), что «совершеннѣйшая, идеальная форма правленія есть республика, т. е. самоуправленіе въ полномъ смыслѣ этого слова», Кошелевъ отмѣчаетъ, что человѣчество, стремясь въ душѣ къ республикѣ, «вѣроятно идетъ къ ней», но что «путь до нея долгій, заставленный разными, едва преодолимыми препятствіями и требующій на его совершеніе—столѣтія». Переходная форма отъ абсолютизма къ республикѣ—конституціонное государство, какъ попытка согласованія единодержавія съ народовластіемъ. Эта форма, дѣйствуя вполнѣ успѣшно на мѣстѣ своей родины—въ Англіи, а также благодаря особымъ условіямъ въ Голландіи и Бельгіи, во всѣхъ остальныхъ континентальныхъ государствахъ Европы далеко не доставила того, чего отъ нея ожидали. Причина этому заключается въ томъ, что «прочное, сильное, духу и потребностямъ народа соотвѣтствующее управленіе... должно исходить изъ прошлой и настоящей жизни народа, корениться въ ней... должно, такъ сказать, само собою народиться» [3]). Менѣе всего пригоденъ конституціонализмъ въ западно-европейскомъ смыслѣ для Россіи, гдѣ онъ, по заявленію автора, «безусловно невозможенъ», «даже немыслимъ», т. к. для него у насъ нѣтъ никакихъ элементовъ, ни разнородныхъ силъ, ни, слѣдовательно, возможности какой-либо борьбы и какого-либо уравновѣшиванія. Если же отрѣшиться отъ западно-европейскихъ построеній и представить себѣ Россію монархіей, раздѣляющей «верховную власть съ одной или двумя палатами, представляющими не двѣ силы, которыхъ у насъ нѣтъ, т. е. аристократической и демократической, а одну народную силу»,—то «такая монархія, вооруженная только правомъ veto, и имѣющая передъ собою народныхъ представителей, пользующихся рѣшительнымъ голосомъ, не была ли бы монархіей только по имени, а въ дѣйствительности республикой?» [4]). Отвергая и такой, «въ русскомъ духѣ измѣненный» конституціонализмъ,—возможный у насъ, по словамъ Кошелева, лишь въ отдаленномъ будущемъ, *авторъ признаетъ желательнымъ учрежденіе земскаго совѣта* «въ родѣ нынѣ существующаго государственнаго совѣта» [5]), въ которомъ обязательно подвергались бы обсужденію проекты законовъ и голосъ котораго имѣлъ бы лишь совѣщательное значеніе. «Народъ, зная, что верховная власть окружена людьми, имъ избранными, и что черезъ нихъ онъ можетъ высказывать ей свои жалобы, просьбы и мнѣнія, будетъ на-

---

[1]) Ibidem, стр. 26, 35.

[2]) Общая Земская Дума въ Россіи, Берлинъ, 1885, стр. 9.

[3]) Ibidem, стр. 3—4.

[4]) Ibidem, стр. 16—19.

[5]) Ibidem, стр. 25—26.

столько участвовать въ общемъ самоуправленіи, насколько при нынѣшнихъ нашихъ мѣстныхъ и временныхъ обстоятельствахъ это ему возможно» [1]). *Учрежденіемъ Собора или Общей Земской Думы Россіи будутъ даны «права въ родѣ тѣхъ, которыя уже дарованы уѣзднымъ и губернскимъ земствамъ»* [2]); переходъ же отъ современнаго положенія дѣлъ къ проектируемому авторомъ вполнѣ осуществимъ, по его мнѣнію, такъ какъ *къ созыву Общей Земской Думы «положено необходимое и твердое основаніе введеніемъ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій»* [3]), *для которыхъ общее земское учрежденіе—Земская Дума—то же, что крыша для зданія, безъ коей они, въ свою очередь, «не могутъ надлежаще дѣйствовать»* [4]).

Драгомановъ. Историкъ и публицистъ, бывшій профессоръ Драгомановъ, въ своей брошюрѣ «Либерализмъ и земство въ Россіи», возражая противъ неправильнаго, по его мнѣнію, противопоставленія Россіи Западу, замѣчаетъ, что учрежденія Россійской Имперіи, «при всѣхъ своихъ мѣстныхъ отличіяхъ, принадлежатъ къ типамъ, общимъ всѣмъ большимъ европейскимъ континентальнымъ государствамъ христіанской эпохи» [5]); при сходствѣ политическихъ учрежденій Россія шла и должна итти по тому же пути, по которому шли и идутъ другія западно-европейскія государства, хотя бы поступательное движеніе ея по этому пути началось позднѣе, и хотя оно подвергается задержкамъ [6]).

Признавая, что Россія придетъ къ тому же, къ чему пришли за-

---

[1]) Ibidem, стр. 40.

[2]) Ibidem, стр. 25.

[3]) Записки А. И. Кошелева, Берлинъ, 1884, стр. 82, 83.

[4]) Общ. Земск. Дума, стр. 81; см. также „Что же теперь дѣлать?“ Берлинъ, 1879, стр. 66.

[5]) Либерализмъ и земство въ Россіи, Женева, 1889 г., стр. 45.

[6]) Для иллюстраціи этой мысли Драгомановъ приводитъ слѣдующую хронологическую таблицу:

Выдѣленіе Франціи изъ Каролингскаго конгломерата . .	въ 843 году.
Выдѣленіе Владиміро-Московскаго княжества изъ старорусской политической системы.	около 1243 года.
	Разница на 400 лѣтъ.
Окончательное сложеніе Etats-Généraux во Франціи . .	въ 1302 году.
Первый Земскій Соборъ въ Московскомъ Государствѣ.	въ 1550 году.
	Разница на 248 лѣтъ.
Послѣднее собраніе Etats-Généraux	въ 1614 году.
Послѣдній Земскій Соборъ	въ 1698 году.
	Разница на 84 года
Попытка созванія Etats-Généraux во время Фронды.	въ 1649—1651 гг.
Попытка ограниченія самодержавія Императрицы Анны	въ 1730 году.
	Разница на 79 лѣтъ.

Созванію Etats-Généraux во Франціи въ 1789 г. въ исторіи Россіи нѣтъ пока аналогичнаго событія, но оно только вопросъ времени, по мнѣнію автора, а запозданіе его объясняется нѣкоторыми случайными обстоятельствами, главнымъ образомъ, территоріальнымъ расширеніемъ Россіи и неодинаковостью политическаго положенія окраинъ и центра (Ibidem, стр. 44—47).

падно-европейскія государства, т. е. къ конституціонализму и ограниченію Самодержавія, Драгомановъ и средствами, пригодными для достиженія конституціонализма въ Россіи, считаетъ тѣ же, которыми пользовались на Западѣ. Эти средства—въ области органовъ самоуправленія, земскихъ учрежденій. Исторія мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи, говоритъ авторъ, «показываетъ наглядно, 1) что *мѣстное самоуправленіе имѣетъ теперь безспорно политическое значеніе*, и 2) что *его учрежденія въ новѣйшихъ государствахъ растутъ и крѣпнутъ именно во время общегосударственнаго либеральнаго движенія и упрочиваются только съ либеральной реформой центральныхъ государственныхъ учрежденій, для которой въ то же время мѣстное самоуправленіе составляетъ лучшую опору. Исторія русскихъ мѣстныхъ учрежденій учитъ тому же самому.* Россія послѣ-севастопольская находилась въ такомъ же положеніи, въ какомъ была Пруссія послѣ Тильзитскаго мира. И въ ней поэтому началось,—и въ обществѣ, и въ болѣе просвѣщенной части правительства,—движеніе, вполнѣ аналогичное съ тѣмъ, какое было въ Пруссіи въ эпоху Штейна. Тогда-то, рядомъ съ реформой крестьянской, пошли въ ходъ и планы всесторонняго преобразованія административно-политическаго строя, при чемъ самоуправленіе мѣстное и у насъ считалось первымъ шагомъ для основъ самоуправленія государственнаго» [1]). Указывая на конституціонныя стремленія земствъ, обнаружившіяся въ эпоху 1879—1883 г., Драгомановъ полагаетъ, что «*если всѣ образованные люди разныхъ племенъ населенія Россіи усвоятъ себѣ безповоротно и послѣдовательно начала, лежащія въ основѣ русскаго земскаго движенія....., тогда главная часть работы добыванія для Россіи политической свободы будетъ сдѣлана*» [2]).

«*Мѣстное самоуправленіе*», говоритъ Драгомановъ, «*вмѣстѣ съ личными правами* (въ число которыхъ входятъ и права національныя), *гораздо существеннѣе для населенія, чѣмъ центральный парламентаризмъ; только оно составляетъ основу для серьезнаго государственнаго самоуправленія*» [3]).

Въ заключеніе своей книги, доказывая всю несостоятельность доводовъ нашихъ публицистовъ либеральнаго лагеря о совмѣстимости Самодержавія и мѣстнаго самоуправленія, Драгомановъ такъ заканчиваетъ свои разсужденія: «*Настоящая литература, вѣдь, существуетъ для взрослыхъ и должна разъяснять, а не затемнять, хотя бы и съ благими намѣреніями, общественные вопросы,—разъяснять и обществу, и государственнымъ людямъ, и самой династіи. Пусть всѣ знаютъ, куда ведутъ Россію и дорога реформъ, на которую страна эта должна была ступить послѣ севастопольскаго погрома, — и дорога реакціи. Пусть каждый выбираетъ одну изъ этихъ дорогъ вполнѣ сознательно*»..... [4]).

---

[1]) Ibidem, стр. 58—59.

[2]) Ibidem, стр. 50.

[3]) „Вольное Слово", № 57, стр. 2.

[4]) **Либерализмъ** и земство въ Россіи, стр. 64.

Приложеніе № 2.

Справка II.

Связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ въ Западной Европѣ.

Политическая исторія всей Западной Европы можетъ служить довольно наглядным доказательствомъ той тѣсной связи, которая существуетъ между самоуправленіемъ мѣстнымъ и самоуправленіемъ центральнымъ, т. е., иначе говоря, конституціоннымъ строемъ. Эта исторія довольно ясно показываетъ, что самоуправленіе мѣстное не можетъ существовать и правильно развиваться безъ центральнаго, и, обратно, что послѣднее не можетъ быть устойчивымъ и твердымъ безъ перваго. Неразрывная связь этихъ двухъ частей одной и той же системы выражалась, конечно, не вездѣ одинаково; государства живутъ и развиваются не по одному шаблону; поэтому къ сознанію и установленію указанной связи они приходили также разными путями, но самая разнохарактерность, разносторонность путей только сильнѣе ее подчеркиваютъ, еще болѣе ясно указываютъ, что при всякихъ комбинаціяхъ и условіяхъ, самоуправленіе мѣстное и центральное требуютъ извѣстнаго взаимнаго соотношенія.

Родиной парламентаризма и мѣстнаго самоуправленія справедливо считается Англія. Здѣсь города и общины отстояли свою самостоятельность, стали послѣдовательно развивать свое самоуправленіе, и это послѣднее, въ правильномъ ходѣ своего развитія, привело къ конституціонному строю. Вся исторія управленія Англіи — это исторія послѣдовательнаго развитія началъ самоуправленія, сначала мѣстнаго, потомъ государственнаго.

На континентѣ Европы всесословное самоуправленіе появляется только съ конца прошлаго столѣтія. Въ большинствѣ континентальныхъ государствъ самостоятельность городовъ и общинъ была подавлена, и, по мѣрѣ усиленія королевской власти, все государственное управленіе было организовано здѣсь на началахъ самой строгой централизаціи. Правительственная администрація была, однако, весьма несовершенна, а объ усовершенствованіи ея, о приспособленіи къ прогрессирующимъ условіямъ жизни, правительства мало заботились, что и привело въ концѣ минувшаго и въ началѣ нынѣшняго столѣтій къ катастрофѣ, къ полному крушенію «стараго порядка».

Уже съ половины прошлаго вѣка взгляды государственныхъ дѣятелей и ученыхъ Франціи, сознававшихъ недостатки ancien régime'a, стали обращаться къ свободнымъ учрежденіямъ Англіи, къ ея self-government'y и ея парламенту. Можно думать, что для нихъ была даже ясна и связь между этими учрежденіями; по крайней мѣрѣ, въ проектѣ Тюрго сознаніе этой связи уже весьма замѣтно. Можно затѣмъ положительно утверждать, что эту связь понимали и сознавали дѣятели національнаго собранія 1789 г., такъ какъ, провозглашая конституцію, они на самыхъ широкихъ началахъ организовали и мѣстное самоуправленіе. «Требуя представительной системы, знаменитые законодатели 1789 г. хорошо понимали», говоритъ Реньо [1]), «что она не можетъ существовать безъ муниципальнаго режима, который является ея основой». Но дѣятели великой

[1]) E. Regnault, La province, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être (1861), p. 320.

французской революціи не поняли, что народъ, вѣка прожившій подъ опекой, нельзя сразу пріучить къ самоуправленію. Первые неудачные шаги на поприщѣ мѣстнаго самоуправленія, страхъ предъ консерватизмомъ сельскаго населенія, заставили ихъ отказаться отъ мѣстнаго самоуправленія, создать парламентъ, опирающійся на бюрократію. Опора оказалась ненадежной, опытъ неудачнымъ. «Это не была даже амальгама, а сложеніе двухъ элементовъ, взаимно отталкивающихся» [1]). Создался режимъ, который, по словамъ Лавеле, «какимъ бы названіемъ его не украшали, есть лишь абсолютизмъ, умѣряемый періодическими революціями» [2]). Уроки исторіи и ближайшее знакомство съ учрежденіями Англіи скоро, однако, выяснили и ученымъ и многимъ государственнымъ дѣятелямъ Западной Европы необходимость единства въ управленіи для успѣха и устойчивости послѣдняго. Разными путями усвоило этотъ взглядъ нынѣ и большинство правительствъ и поняло, по словамъ Феррана, что «эманципація общинъ и провинцій должна предшествовать или, по крайней мѣрѣ, сопровождать эманципацію государства — конституціонную систему» [3]).

Одни усвоили это сознаніе путемъ тяжкихъ испытаній: ввели конституцію безъ мѣстнаго самоуправленія (Франція, Испанія), и конституціонный режимъ оказался неустойчивымъ, далъ самые отрицательные результаты. Въ другихъ (Сардинія) само правительство, наученное опытомъ Франціи, вводя конституцію, признало необходимымъ, какъ основу для нея, ввести и мѣстное самоуправленіе; наконецъ, въ третьихъ (Пруссія, Данія), гдѣ правительство, вводя мѣстное самоуправленіе, думало имъ ограничиться—это послѣднее само, въ своемъ послѣдовательномъ развитіи, привело къ конституціи.

Изъ приведенныхъ ниже данныхъ, несмотря на ихъ краткость и цѣлый рядъ пробѣловъ, нельзя, казалось бы, не подмѣтить, какъ постепенно въ исторіи законодательства Западной Европы, и въ особенности въ сознаніи либеральныхъ партій всѣхъ странъ, выяснялась та истина, что мѣстное самоуправленіе представляетъ фундаментъ конституціи и школу представительныхъ учрежденій. Конституціи всѣхъ почти странъ, въ особенности конституціи новѣйшія, обращали и обращаютъ вниманіе на организацію мѣстнаго самоуправленія; ихъ духъ и характеръ довольно ясно отражается на этомъ послѣднемъ. Если конституція имѣетъ въ виду обезпечить народу широкое участіе въ дѣлахъ общегосударственнаго управленія, она на широкихъ началахъ организуетъ и самоуправленіе мѣстное; если, обратно,—клонится къ абсолютизму, то стѣсняетъ мѣстное самоуправленіе, усиливаетъ правительственный элементъ, проводитъ начала централизаціи. Изъ этого общаго почти правила не составляетъ исключенія и либеральная конституція Болгаріи, данная по иниціативѣ русскаго Правительства.

Вообще въ политической исторіи Западной Европы довольно рѣзкой чертой проходитъ то явленіе, что мѣстное самоуправленіе возникаетъ и развивается во время общегосударственнаго либеральнаго движенія,

---

[1]) Ib.

[2]) E. Lavelaye, Le gouvernement dans la démocratie (3 édit. 1896), V. II, p. 274.

[3]) Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger (1879), pp. 64, 94.

приходитъ въ упадокъ во времена реакціи и упрочивается съ либеральной реформой государственнаго строя.

Англія. Излагать связь мѣстнаго самоуправленія съ политической исторіей и политическимъ строемъ Англіи значило бы написать исторію британской конституціи, корни которой лежатъ въ глубокой старинѣ. Пришлось бы послѣдовательно прослѣдить, какъ населеніе Англіи, пріучаясь къ самостоятельному отправленію правосудія и завѣдыванію хозяйственными и административными дѣлами въ старыхъ англо-саксонскихъ ширахъ и бургахъ, позднѣе въ городахъ и графствахъ, постепенно привыкло къ самодѣятельности и самоуправленію; какъ постепенно стало расширять свои права, распространять ихъ на дѣла общегосударственныя; какъ вступило засимъ въ борьбу съ королевскою властью и достигло, наконецъ, самоуправленія политическаго, которое покоится теперь на незыблемомъ фундаментѣ самоуправленія мѣстнаго. Изложеніе всей этой длинной исторіи, хотя бы въ видѣ краткаго извлеченія изъ весьма извѣстныхъ трудовъ Стеббса, Галлама, Бокля, Гнейста и цѣлаго ряда менѣе знаменитыхъ писателей англійской и западно-европейской науки (Смита, Грина, Бидермана, Вотье и др.), слишкомъ расширило бы рамки настоящей справки, да и по существу такое изложеніе едва ли необходимо, ибо въ европейской наукѣ общепризнана истина, что англійская конституція развилась и выросла на почвѣ мѣстнаго самоуправленія.

Историкъ этой конституціи, Стеббсъ, въ своемъ классическомъ трудѣ, слѣдующимъ образомъ характеризуетъ связь мѣстнаго самоуправленія Англіи съ ея конституціоннымъ строемъ: «Характерная особенность (great characteristic) англійской конституціонной системы, принципъ ея роста, секретъ ея устройства,—есть постоянное развитіе представительныхъ учрежденій отъ первой элементарной ступени, на которой они употреблялись въ простѣйшей формѣ для мѣстныхъ дѣлъ, на ту ступень, на которой національный парламентъ появляется какъ концентрація всего мѣстнаго и провинціальнаго устройства, какъ средоточіе коллективной власти трехъ сословій государства». Самый процессъ завершенія мѣстныхъ учрежденій національнымъ selfgovernment въ лицѣ парламента знаменитый историкъ характеризуетъ слѣдующими словами: «это былъ періодъ соединенія, упроченія, постояннаго совмѣстнаго роста и новаго развитія, которое отличаетъ процессъ органической жизни отъ процесса простого механическаго сцѣпленія, внутренній законъ—отъ внѣшняго порядка» [1]).

Англія, говоритъ Лоренцъ Штейнъ, имѣетъ ядро своей конституціи въ органахъ самоуправленія, которые, въ свою очередь, образуютъ народное представительство. Англійскій парламентъ образовался изъ органовъ самоуправленія—общинъ и корпорацій, черезъ выборъ послѣднихъ. Онъ былъ не только органомъ законодательства, но вмѣстѣ съ тѣмъ и верховнаго управленія; онъ былъ органомъ самоуправленія всего государства. Благодаря тому, что самъ парламентъ, какъ правительство, вышелъ изъ органовъ самоуправленія, въ Англіи, въ отличіе отъ континента, были принципіально немыслимы столкновенія между органами самоупра-

---

[1]) Stubbs, The constitutional history of England in its origin and development, Vol. I (1874), pp. 544—545.

вленія и правительствомъ или попытки со стороны послѣдняго вторгнуться въ компетенцію первыхъ [1]).

«Въ Англіи», говоритъ Valframbert, «политическая свобода выросла подъ эгидой мѣстныхъ вольностей и такъ полно отождествилась съ этими послѣдними» [2]).

Правда, записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ, безапелляціонно отвергая взгляды Гнейста, категорически заявляетъ, что въ исторіи Англіи «невозможно подмѣтить какой-либо связи между развитіемъ мѣстнаго самоуправленія и развитіемъ конституціоннаго режима», но въ сущности записка сама не отрицаетъ означенной связи, ибо, хотя она и утверждаетъ, что парламентскій режимъ Англіи выросъ не на почвѣ мѣстнаго самоуправленія, а на почвѣ борьбы королевской власти съ аристократіею, но немедленно же вслѣдъ за симъ признаетъ, что при дальнѣйшемъ (послѣ хартіи 1215 г.) развитіи парламентаризма англійская аристократія въ самоуправленіи пріобрѣла «точку опоры для борьбы съ королевскою властью» (стр. 13).

Такимъ образомъ, записка по вопросу о связи selfgovernment'а съ парламентомъ не согласна съ вышеприведенными мнѣніями ученыхъ не по вопросу о политическомъ значеніи selfgovernment'а, а лишь относительно самаго происхожденія хартіи 1215 г.,—кѣмъ создана она, усиліями ли аристократіи, или общинами. Но едва ли нужно повторять ту прописанную почти во всѣхъ учебникахъ исторіи истину, что борьба аристократіи съ королевскою властью была во всѣхъ государствахъ Западной Европы, но результатъ этой борьбы получился разный: въ Англіи, гдѣ аристократія нашла точку опоры въ общинахъ, сказанная борьба привела къ парламентаризму; въ континентальной же Европѣ, гдѣ общины не отстояли своей самостоятельности, водворился абсолютизмъ.

«У насъ бароны», говоритъ Бокль, «будучи слишкомъ слабы для борьбы съ короною, принуждены были, ради собственной защиты, соединяться съ народомъ. Спустя около ста лѣтъ послѣ завоеванія нашей страны, норманны и саксы смѣшались, и обѣ партіи соединились противъ короля для поддержанія своихъ общихъ правъ. Великая хартія, которую Іоаннъ долженъ былъ дать, заключала въ себѣ, конечно, уступки въ пользу аристократіи, но главнѣйшія ея условія были въ пользу «всѣхъ классовъ свободныхъ людей». По прошествіи полустолѣтія возникли новые раздоры; бароны опять соединились съ народомъ, и снова произошли тѣ же результаты—каждый разъ условіемъ и послѣдствіемъ этого оригинальнаго союза было расширеніе народныхъ привилегій. Точно такимъ же образомъ, когда графъ Лейстерскій поднялъ бунтъ противъ Генриха III, то нашелъ свою партію слишкомъ слабою для борьбы съ короною и потому обратился къ народу; ему то и обязана своимъ происхожденіемъ нижняя палата, такъ какъ онъ въ 1264 г. подалъ первый примѣръ призыва городовъ и мѣстечекъ къ выборамъ и сдѣлалъ такимъ образомъ, что жители городовъ и мѣстечекъ заняли свои мѣста въ томъ парламентѣ, который до тѣхъ поръ состоялъ только изъ духовныхъ и дворянъ» [3]).

---

[1]) Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Th., 2 Aufl. (1869), Ss. 155, 161—162.

[2]) Ch. Valframbert, Régime municipal et institutions locales de l'Angleterre, de l'Ecosse et d'Irlande, pp. 2—3.

[3]) Бокль, Исторія цивилизаціи въ Англіи. Русск. изд. 1896 г., стр. 253.

«Общины», говоритъ Valframbert, «убили феодализмъ во Франціи и абсолютную королевскую власть въ Англіи» [1]).

Франція. Въ дореволюціонной Франціи существовали генеральные чины и частныя собранія провинцій, но по мѣрѣ усиленія королевской власти собранія эти все болѣе и болѣе теряли значеніе, особенно со временъ Ришелье, стремившагося къ подавленію всѣхъ вообще Etats. При господствѣ стараго порядка (ancien régime) все дѣло управленія было сосредоточено въ рукахъ правительственной администраціи на началахъ самой строгой централизаціи, при чемъ сама администрація была весьма несовершенна; злоупотребленія и произволъ интендантовъ и ихъ подчиненныхъ довели страну до полнаго истощенія. Съ конца царствованія Людовика XIV мысль о необходимости реформы мѣстнаго управленія все болѣе и болѣе стала занимать умы лучшихъ людей Франціи, но правительство мало заботилось объ улучшеніи бюрократическаго строя; проекты же, которые стали появляться съ возникновеніемъ революціоннаго броженія, всѣ почти, въ той или другой формѣ, рекомендовали обращеніе къ содѣйствію общественныхъ силъ. Къ числу первыхъ изъ нихъ принадлежатъ проекты Фенелона и Мирабо, которые проектировали организацію провинціальныхъ собраній съ представительствомъ по сословіямъ, но наиболѣе интересенъ проектъ министра Людовика XVI, знаменитаго Тюрго. Какъ и авторы предыдущихъ проектовъ, Тюрго проектировалъ учрежденіе народнаго представительства въ провинціяхъ; по его предположенію, во главѣ каждаго округа каждой провинціи долженъ былъ стоять совѣтъ изъ значительнѣйшихъ поземельныхъ владѣльцевъ, въ завѣдываніи котораго должны были находиться важнѣйшіе мѣстные матеріальные интересы: раскладка и опредѣленіе государственныхъ повинностей, сооруженіе публичныхъ зданій и дорогъ. Но Тюрго понималъ, что на одномъ мѣстномъ самоуправленіи остановиться нельзя, и что мѣстное представительство неизбѣжно требуетъ и представительства центральнаго. Поэтому, по проекту его, какъ связующій центръ провинціальныхъ собраній, предположена была палата изъ представителей отъ различныхъ областей государства; она должна была имѣть лишь совѣщательное значеніе, обсуждать и доводить до свѣдѣнія правительства всѣ мѣстные интересы и требованія [2]). Но король и его приближенные, въ свою очередь, понимали, что такая совѣщательная палата весьма скоро обратится въ законодательную, и проектъ Тюрго не былъ принятъ, а 12 мая 1776 года и самъ Тюрго оставилъ свой постъ.

Весьма большое сходство съ проектомъ Тюрго имѣлъ проектъ физіократа Трозна. Этотъ послѣдній также проектировалъ учредить цѣлую систему мѣстнаго самоуправленія, во главѣ котораго долженъ былъ стоять центральный органъ народнаго представительства — conseil national. Проектъ Трозна, подобно проекту Тюрго, довольно рѣзко отличался отъ прежнихъ проектовъ тѣмъ, что предлагалъ порвать всякую связь съ прежнимъ сословнымъ строемъ и учреждалъ особую аристократію богатства или имущества (de la fortune). Проектъ Трозна также не былъ принятъ [3]). Между тѣмъ необходимость реформы мѣстной администраціи ста-

[1]) Valframbert, ibid., p. 83.

[2]) Batbie, Turgot philosophe, économiste et administrateur, pp. 137—138. Муравьевъ, Тюрго, его ученая и административная дѣятельность, стр. 131—132.

[3]) De Luçay, Les assemblées provinciales, p. 152.

новилась все настоятельнѣй, и Неккеръ сдѣлалъ попытку осуществить проектъ Тюрго, но только въ одной его части— учредить мѣстное самоуправленіе безъ центральнаго представительства. Для перваго опыта была выбрана провинція Berry, въ которой и было образовано провинціальное собраніе, но опытъ оказался неудаченъ и вызвалъ нареканія съ разныхъ сторонъ. Одни обвиняли Неккера въ подрывѣ монархической власти, другіе, наоборотъ, находили реформу его недостаточной. Въ особенности же были недовольны интенданты, власть которыхъ значительно ограничивалась [1]). Между ними и выборными населенія стали возникать несогласія, и хотя образованные Неккеромъ собранія и продолжали существовать, но власть ихъ была значительно ограничена, во многихъ отношеніяхъ подчинена постепенно власти интендантовъ, и дѣятельность собраній стала встрѣчать на каждомъ шагу препятствія [2]). Но положеніе дѣла становилось все хуже и хуже, и скоро самому правительству пришлось уже провозгласить реформу мѣстнаго управленія, какъ необходимое и вѣрное средство для предотвращенія бѣдствій, грозящихъ государству. Созваннымъ нотаблямъ министръ Калоннъ представилъ проектъ реформы мѣстнаго управленія, заимствованный почти всецѣло у Тюрго, но нотабли отвергли проектъ и требовали сословнаго представительства, желая, чтобы духовенству и дворянству было отведено мѣсто, соотвѣтствующее ихъ значенію. Калоннъ подалъ въ отставку; замѣнившій его Laurent de Villedeuil измѣнилъ проектъ въ смыслѣ требованія нотаблей и такимъ путемъ способствовалъ изданію эдикта о провинціальныхъ собраніяхъ 15 мая 1787 г. Въ этихъ собраніяхъ каждое сословіе имѣло своихъ представителей, вотировавшихъ поголовно; предсѣдательствованіе предоставлено было духовнымъ лицамъ или представителямъ дворянства; собраніе открывалось интендантомъ, власть котораго была значительно сужена; за нимъ оставлено лишь охраненіе порядка, общая полиція и исполненіе королевскихъ указовъ. Онъ не участвовалъ даже въ исполненіи постановленій провинціальныхъ собраній, что всецѣло возложено было на постоянную комиссію, избираемую собраніемъ. На такихъ основаніяхъ провинціальныя собранія просуществовали два года.

Французская революція разомъ разсѣкла гордіевъ узелъ, уничтоживши въ одинъ день всѣ сословія и сословныя привилегіи, а въ томъ числѣ и привилегіи въ сферѣ мѣстнаго управленія. Связь съ прошлымъ была порвана; провозглашены были новыя идеи, а въ числѣ этихъ идей— идея о всесословномъ самоуправленіи, о тѣсной связи мѣстнаго самоуправленія, основаннаго на этомъ началѣ, съ демократическимъ конституціоннымъ строемъ. Уже 29 сентября 1789 года отъ имени Comité de Constitution былъ представленъ проектъ муниципальной и провинціальной организаціи, выработанный депутатомъ Туре. Въ этомъ проектѣ авторъ настоятельно совѣтовалъ административную организацію связать съ политической, путемъ постепенныхъ выборовъ, предоставивши собраніямъ кантоновъ выбирать депутатовъ въ собранія общинъ, собраніямъ общинъ— въ собранія департаментовъ, наконецъ, этимъ послѣднимъ—въ національное собраніе. Нарушеніе конституціи со стороны власти при подобной организаціи было бы возможно, по мнѣнію Туре, только разруше-

[1]) Ib., p. 166—176.
[2]) Ib., p. 181.

ніемъ всего государства. Это мнѣніе Туре было принято національнымъ собраніемъ. Собраніе основной своей задачей поставило уничтоженіе всѣхъ феодальныхъ привилегій, какъ личныхъ, такъ и корпоративныхъ, уничтоженіе всего муниципальнаго строя дореволюціонной Франціи. Декретъ 14 декабря открывается постановленіемъ, по которому всѣ существующія въ городахъ, бургахъ, приходахъ и общинахъ муниципальныя учрежденія уничтожаются. На расчищенной, такимъ образомъ, почвѣ учредительному собранію предстояло строить новую систему управленія. Для того, чтобы возводимое имъ зданіе конституціи не осталось безъ фундамента, собранію, добивавшемуся самоуправленія верховнаго на началахъ свободы и равенства, предстояло построить на новомъ всесословномъ началѣ самоуправленіе мѣстное. Сознаніе этой необходимости, безспорно, и было въ средѣ его дѣятелей; оно ясно видно изъ постановленій названнаго декрета (§ 5 и сл.), въ которыхъ весьма опредѣленно выражено рѣшеніе организовать мѣстное управленіе по системѣ всесословнаго самоуправленія на самыхъ широкихъ основаніяхъ. Принципъ, который руководилъ учредительнымъ собраніемъ, былъ позднѣе формулированъ Дюпоромъ въ его докладѣ объ уголовной юстиціи (засѣданіе 26 декабря 1790 г.): «Основное начало нашего правленія состоитъ въ томъ, что власть монарха не можетъ касаться частныхъ лицъ иначе, какъ чрезъ посредство агентовъ, избранныхъ народомъ». И дѣйствительно, это была совершенно вѣрная формулировка работъ учредительнаго собранія.

Вмѣсто прежняго дѣленія на провинціи, вся Франція въ административномъ отношеніи раздѣлена была на департаменты, которые дѣлились на дистрикты, а эти послѣдніе на кантоны; низшую административную единицу составляли общины. Администрація департаментовъ состояла изъ особаго собранія выборныхъ, въ количествѣ 36, съ выборнымъ же президентомъ. Собраніе раздѣлялось на совѣтъ департамента и его правленіе (Directoire). Точно также и администрація округа (District) вручена была особому собранію, члены котораго, въ количествѣ 12, избирались гражданами дистрикта, и которое, подобно департаментскому собранію, распадалось на совѣтъ и директорію. Каждое низшее собраніе должно было дѣйствовать подъ наблюденіемъ высшаго, а департаментская администрація была поставлена подъ надзоръ законодательнаго корпуса и короля, какъ главы націи и общей администраціи всего королевства. Въ завѣдываніе вновь созданныхъ органовъ самоуправленія переданы были дѣла прямо государственнаго характера; учредительное собраніе не только установило выборныя власти въ отдѣльныхъ муниципалитетахъ (селахъ и городахъ) и департаментахъ, замѣнившихъ старыя провинціи, но даже уничтожило совершенно и повсемѣстно какія бы то ни было правительственныя должности, которыя зависѣли отъ центральной власти; оно не только произвело административную децентрализацію, но превратило, такъ сказать, административныя единицы въ подобіе самостоятельныхъ республикъ.

Та же связь конституціоннаго строя съ мѣстнымъ самоуправленіемъ была отмѣчена и въ конституціи 1793 г., которая, подъ рубрикой «des corps administratifs et municipaux», проектировала довольно стройную систему мѣстнаго самоуправленія. Общинный строй долженъ былъ состоять изъ низшихъ собраній — муниципальныхъ, посредствующихъ — дистриктныхъ и высшихъ, автономныхъ единицъ — департаментскихъ, и

всѣ власти въ этихъ административныхъ единицахъ были не по назначенію отъ правительства, а выборныя.

Въ водоворотѣ противоположныхъ теченій, среди разыгравшейся бури революціи, попытки творцовъ обѣихъ названныхъ конституцій организовать мѣстное самоуправленіе не получили надлежащаго развитія и осуществленія. Причинъ тому было много: представленіе дѣятелей первой революціи о народѣ, какъ нераздѣльномъ цѣломъ субъектѣ верховныхъ правъ, принадлежащихъ ему неотъемлемо и неотчуждаемо,—представленіе, которое потребовало строгой централизаціи, замѣны королевскаго абсолютизма—абсолютизмомъ конвента; стремленіе политическихъ партій, достигшихъ власти, устранить возможное сопротивленіе своей политикѣ на мѣстахъ, а, главнымъ образомъ, недовѣріе ко всякому проявленію мѣстной самодѣятельности, напоминавшей времена сословныхъ «провинціальныхъ чиновъ». Для недовѣрія этого были, впрочемъ, и серьезныя основанія. Совершенно непривыкшей къ самоуправленію націи дано было учредительнымъ собраніемъ слишкомъ широкое самоуправленіе, которымъ на первыхъ порахъ она не умѣла пользоваться. Широкое самоуправленіе сводилось къ тому, что разрозненное и запуганное большинство подчинялось волѣ сплоченнаго и смѣлаго меньшинства. Опасаясь консерватизма сельскаго населенія, недовѣряя провинціямъ, проникнутымъ старыми традиціями и духомъ сословій, конвентъ въ значительной мѣрѣ ограничилъ то право самоуправленія, которое было назначено для нихъ національнымъ собраніемъ и составителями первой республиканской конституціи. Конституція III-го года проводитъ уже идею Сіейса, отвергнутую учредительнымъ собраніемъ—идею о томъ, что мѣстныя администраціи должны быть агентами центральной власти. Этотъ принципъ былъ формулированъ Тибодо—однимъ изъ членовъ комитета, вырабатывавшаго конституцію III-го года. Защищая постановленіе § 191 этой конституціи, которымъ проектировалось учрежденіе правительственныхъ комиссаровъ при мѣстныхъ администраціяхъ, Тибодо сказалъ: «провинціальныя администраціи могли принести свою долю пользы, когда дѣло шло объ уменьшеніи вліянія деспотическаго правительства, но при правительствѣ свободы—это безсмыслица (non sens)».

Къ числу главнѣйшихъ нововведеній конституціи III года въ области мѣстнаго самоуправленія нужно отнести учрежденіе должности правительственныхъ комиссаровъ, которые должны были состоять при департаментскихъ и муниципальныхъ администраціяхъ; сосредоточеніе муниципальной жизни въ кантонѣ, отнятіе у общинъ права обсужденія своихъ частныхъ интересовъ, съ сохраненіемъ за ними лишь обязанности исполнять въ порядкѣ подчиненности рѣшенія кантональной администраціи, и, наконецъ, уничтоженіе спеціальныхъ бюджетовъ каждаго департамента, съ соединеніемъ ихъ въ одинъ общій.

«Послѣдняя мѣра съ очевидностью доказываетъ», говоритъ Ферронъ, «что, по мысли законодателей III года, ни за департаментомъ, ни за кантономъ не было признано права на самостоятельную жизнь» [1]).

Такимъ образомъ, по конституціи III года широкое право самоуправленія провинцій подверглось существеннымъ ограниченіямъ; но небезынтересенъ тотъ фактъ, что, стѣсняя самоуправленіе провинцій,

[1]) Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées (édit. 1884), p. 68.

конвентъ счелъ необходимымъ расширить значеніе Парижской общины, на которую онъ опирался, и на широкихъ началахъ организовалъ ея самоуправленіе.

Глава седьмая директоріальной конституціи также посвящена провинціальному управленію вообще и муниципальному въ частности, и, такъ какъ на этой конституціи сильно уже отразился духъ диктатуры, охватившей революціонное движеніе, то тотъ же духъ отразился и на организаціи муниципальнаго строя.

Въ основу названной конституціи (pluviôse an VIII) была положена формула Редерера «Délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul». Соотвѣтственно этому принципу, было реформировано и мѣстное самоуправленіе. Развивая свою мысль, Редереръ, въ докладѣ трибунату по проекту закона VIII года, доказывалъ, что мэры и помощники ихъ—не болѣе какъ простые подчиненные агенты, подобно муниципальнымъ агентамъ конституціи III года, и что поэтому они сами по себѣ не образуютъ еще мѣстной администраціи. Мнѣніе Редерера было принято. Правительственный элементъ на мѣстахъ былъ усиленъ, и вся власть управленія сосредоточена въ рукахъ префектовъ, супрефектовъ и мэровъ, назначаемыхъ центральною властью. За совѣтами сохранено было только совѣщательное значеніе, да и сами члены ихъ весьма скоро стали назначаться правительствомъ.

На ряду съ префектомъ и генеральными собраніями, законъ «pluviôse an VIII» учреждаетъ совѣтъ префектуры, члены котораго назначаются главой государства, и который, главнымъ образомъ, служитъ судилищемъ для разрѣшенія административныхъ преканій.

Директоріальная конституція составляла лишь переходную фазу къ Наполеоновскому режиму, а въ силу этого то же самое слѣдуетъ сказать и о созданномъ ею муниципальномъ строѣ. Полное же развитіе централизаціи и бюрократіи въ системѣ государственнаго правленія Франціи было результатомъ политики Наполеона, который едва ли можетъ быть отнесенъ къ сторонникамъ конституціоннаго строя, и который едва ли стремился къ устройству мѣстнаго управленія на началахъ, согласныхъ съ этимъ строемъ.

Дальнѣйшая исторія Франціи ясно показываетъ, насколько устойчивымъ оказался конституціонный строй, въ которомъ начала самоуправленія примѣнены были только къ одной верховной власти, и который не имѣлъ опоры въ самоуправленіи мѣстномъ. Государственные люди Франціи и представители ея науки (Villèle, Fievée, de la Bourdonnaye, Барантъ, Анріонъ-де-Пансей, Токвиль и др.) скоро поняли и оцѣнили значеніе мѣстнаго самоуправленія, какъ основы конституціи.

Уже въ 1815 г. Villèle заявлялъ, что «съ лишеніемъ департаментовъ и общинъ всякаго дѣйствительнаго участія въ веденіи ихъ дѣлъ, уничтоженъ общественный духъ, окончательно разъединена и деморализована нація; изолировали французовъ однихъ отъ другихъ; уничтожены всѣ связи между гражданами и правительствомъ, наконецъ, подготовленъ неизбѣжный переходъ къ анархіи, если правительство будетъ слабо, и къ деспотизму, если оно будетъ сильно» [1]).

---

[1]) Ferron, ib., p. 94.

Вмѣстѣ съ реставраціей Бурбоновъ начинается рядъ попытокъ реорганизаціи мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія.

Иниціатива этихъ попытокъ исходила отъ группы, извѣстной подъ именемъ лѣваго центра, и, въ особенности группы «доктринеровъ», вождями которой были Ройе-Колларъ въ палатѣ депутатовъ и Броль въ палатѣ пэровъ. «Они», говоритъ Торсое, «относились дружелюбно къ монархіи Бурбоновъ, признавая ее гарантіей порядка, но только потому, что она, чрезъ посредство хартіи, гарантировала также и свободу; они надѣялись получить при этой монархіи возможность постепенно, медленно воспитать страну, пріучить ее къ представительнымъ учрежденіямъ и установить въ ней въ концѣ концовъ хотя бы отчасти то самоуправленіе, которое было введено революціею слишкомъ преждевременно и оказалось мертворожденнымъ» [1]).

Уже въ 1819 г. была образована комиссія по вопросу о реорганизаціи мѣстныхъ учрежденій на началахъ самоуправленія. Либеральная партія, особенно въ лицѣ Royer-Collard'a, настаивала, чтобы генеральные и муниципальные совѣты обсуждали всѣ вопросы, касающіеся ихъ мѣстныхъ интересовъ. Проектъ, выработанный комиссіею, не былъ принятъ вслѣдствіе реакціи, послѣдовавшей за убійствомъ герцога Беррійскаго. Послѣдующее время было время далеко не либеральныхъ вѣяній, и, соотвѣтственно съ этимъ, представленный въ 1821 г. проектъ Villèle'я былъ отвергнутъ. Причина этихъ неудачъ заключалась отчасти и въ томъ, что въ самой лѣвой партіи большинство все еще продолжало питать завѣщанный дѣятелями конвента страхъ къ консерватизму сельскаго населенія, видѣло въ мѣстномъ самоуправленіи опасность возвращенія къ ancien régime'у. Такъ, одинъ изъ ораторовъ лѣвой, de Caumartin, въ засѣданіи 15 іюня 1821 г. прямо высказалъ, что предположенная организація (мѣстное самоуправленіе) поведетъ къ образованію провинціальной аристократіи въ ущербъ власти короля. «Тогда они еще не поняли», говоритъ по этому поводу Ферронъ, «что выборное начало, за которое стояла либеральная партія, въ себѣ самомъ заключаетъ лѣкарство противъ собственныхъ недостатковъ, благодаря той реакціи, которую оно по необходимости вызываетъ. Путемъ всеобщихъ выборовъ могло бы создаться могучее и энергичное общественное мнѣніе, которое, пріобрѣтая навыкъ въ дѣлахъ страны, могло бы послужить точкой опоры при созданіи дѣйствительнаго представительнаго правленія. Они не поняли всей нелогичности и всего противорѣчія, которыя заключаетъ само по себѣ желаніе создать образъ правленія, куполъ котораго паритъ въ свободѣ, а основаніе опирается на произволъ» [2]).

Ту же самую мысль выражаетъ Ферранъ: «Къ несчастію», говоритъ онъ, «реставрація предпочла, согласно совѣту Наполеона, сохранить «ложе», которое устроила конституція VIII года. Поэтому она ограничилась устройствомъ конституціоннаго механизма, измѣненіемъ государственной организаціи и удержала въ полной неприкосновенности организацію общины и департамента по закону 28 плювіоза VIII года, другими словами, административную централизацію... Начиная съ 1814 года, благо-

---

[1]) А. Торсое, Исторія нашего столѣтія 1815 — 1890 гг. (пер. съ датскаго), т. I, стр. 110.

[2]) Ib., pp. 94—101.

даря парламентарной системѣ, нація каждый день получала новыя права и въ то же самое время, благодаря административной централизаціи, она оставалась чуждой этихъ правъ, неспособной къ ихъ отправленію» [1]).

Но сознаніе необходимости мѣстнаго самоуправленія для устойчивости конституціоннаго строя все болѣе и болѣе укрѣплялось въ умахъ выдающихся людей Франціи и проникало въ среду ея государственныхъ дѣятелей. «Въ государственной хартіи», писалъ въ 1821 г. Барантъ, «участіе гражданъ допущено какъ основной принципъ... въ административномъ строѣ, напротивъ, нѣтъ представительства гражданъ... въ этомъ есть нѣчто противорѣчащее и абсурдное, не могущее далѣе продолжаться. Должно произойти одно изъ двухъ: или политическій строй установитъ гармонію между собой и администраціею, или административный извратитъ и обезобразитъ систему хартіи» [2]). «Великое дѣло политическаго возрожденія», вторилъ ему Анріонъ де Пансей, «далеко еще не завершилось; нужно окружить хартію учрежденіями, которыя были бы заимствованы изъ ея природы и составляли бы съ ней однородное цѣлое, обезпечивая ея выполненіе и гарантируя ея прочность» [3]). Требованія реформы мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія весьма скоро появляются и въ палатѣ депутатовъ. Уже въ 1828 г. палата, въ своемъ отвѣтѣ на тронную рѣчь, высказала пожеланіе о возстановленіи «муниципальныхъ учрежденій—памятника древнихъ вольностей Франціи,—дабы утвердить зданіе свободы на ея истинномъ фундаментѣ» [4]). Послѣдствіемъ этого выраженнаго палатой пожеланія было представленіе въ 1829 г., въ періодъ примирительной политики министерства Мартиньяка, двухъ проектовъ организаціи генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ, но проекты эти взяты были назадъ, такъ какъ парламентская комиссія высказалась за кантональные совѣты вмѣсто окружныхъ. Нельзя не отмѣтить, что проекты эти консервативною партію встрѣчены были уже далеко не дружелюбно. Графъ Sallaberry называлъ ихъ «первымъ актомъ возстановленія французской революціи» [5]).

Съ революціей 1830 г. попытки реформы мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія получили болѣе реальное осуществленіе. Уже декларація Гизо объ основныхъ началахъ новой конституціи возвѣщала участіе гражданъ въ выборахъ городского и департаментскаго управленій [6]).

Самъ Гизо прекрасно понималъ, что главная причина неудачи реставраціи заключалась не въ революціонныхъ воспоминаніяхъ, а въ органической непрочности системы администраціи. «Природное противорѣчіе», писалъ онъ, «велико между представительнымъ правленіемъ, учрежденнымъ на основаніи хартіи и административнымъ строемъ монархіи, основаннымъ Людовикомъ XIV и Наполеономъ» [7]). Время суверенаго

---

[1]) Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger, Préface, pp. I—II, pp. 33—35.

[2]) Barante, De la decentralisation en 1829 et 1833, pp. 35—36.

[3]) Henrion de Pansey, Du pouvoir municipal (4 édit.), pp. 6—18.

[4]) Luçay, La décentralisation (1895), pp. 73—74.

[5]) Ferron, ib., pp. 96—99.

[6]) Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы, т. I, стр. 120.

[7]) Guizot, Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, v. I (1858), pp. 188—189.

господства централизаціи миновало, и необходимо предоставить гражданамъ такое же участіе въ завѣдываніи мѣстными дѣлами, какое имъ предоставлено въ общегосударственномъ управленіи [1]).

Согласно съ декларацією и приведенными взглядами Гизо, и новая конституціонная хартія 1830 г., какъ одну изъ существенныхъ принадлежностей установляемаго ею конституціоннаго режима, поставила муниципальныя и департаментскія учрежденія, основанныя на выборной системѣ [2]). Въ § 69 этой хартіи прямо выражено: «будутъ устроены (il sera pourvu) посредствомъ особыхъ законовъ и въ наискорѣйшемъ времени департаментскія мѣстныя учрежденія, основанныя на избирательной системѣ». Во исполненіе постановленія сего §, въ томъ же 1830 г. былъ внесенъ въ палату и 23 марта 1831 г. обнародованъ законъ о муниципальной организаціи. При обсужденіи этого закона въ палатѣ, докладчикъ комиссіи объяснялъ, что «муниципальныя учрежденія касаются самыхъ дорогихъ и глубокихъ интересовъ страны», что отъ ихъ совершенства зависитъ самая драгоцѣнная изъ льготъ,—гражданская свобода; въ предлагаемой же новой ихъ организаціи, значительно расширяющей мѣстное самоуправленіе, докладчикъ видѣлъ расширеніе «свободы политической».

Законъ 23 марта 1831 года сохранилъ форму муниципальной организаціи VIII года, но онъ ввелъ въ нее новый принципъ,—принципъ избранія, который возводитъ муниципальныхъ совѣтниковъ на степень представителей общины.

Оставалось создать законъ не менѣе важный,—тотъ, который долженъ былъ опредѣлить права и обязанности мэровъ и муниципальныхъ совѣтовъ.

Въ іюлѣ 1831 года была выбрана новая палата депутатовъ, и можно было надѣяться, что она будетъ проникнута духомъ свободы. Но, говоритъ Ферронъ, всякая партія, достигающая власти, становится естественной защитницей централизаціи, которая, давая ей возможность оказывать давленіе на голоса избирателей, даетъ ей, вмѣстѣ съ тѣмъ, и громадную силу удержаться во главѣ правительства. Въ теченіе многихъ лѣтъ можно было видѣть, какъ боролись съ замѣчательной стойкостью различныя министерства, дабы помѣшать палатѣ проявить свой либеральный духъ въ законахъ о муниципальномъ и департаментскомъ устройствѣ. «Безъ этого прискорбнаго вмѣшательства», продолжаетъ Ферронъ, «мы имѣли бы на сорокъ лѣтъ раньше мѣстныя вольности, которыя пришлось купить цѣною нѣсколькихъ революцій».

Но, наконецъ, послѣ семи лѣтъ оживленныхъ преній, несмотря на противодѣйствіе правительства, удалось добиться муниципальной организаціи.

Правда, это было еще далеко не все; законъ 1837 г. не расширилъ тѣсныхъ рамокъ власти общины, но онъ сдѣлалъ важный шагъ впередъ, и «вопреки убѣжденію, существовавшему въ теченіе двухъ столѣтій, онъ призналъ, что община не есть созданіе государства, а имѣетъ собственную самостоятельную жизнь» [3]).

Революція 1848 года дала новый толчекъ къ развитію началъ само-

---

[1]) Guizot, De la démocratie en France (1849), p. 119—120.

[2]) Luçay, ib., p. 74.

[3]) Ferron, ib., pp. 102—112.

управленія въ системѣ мѣстнаго управленія Франціи. Законъ 3-го іюля 1848 г. ввелъ всеобщую подачу голосовъ для избранія членовъ генеральныхъ совѣтовъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, расширилъ компетенцію этихъ совѣтовъ, давая имъ право постановлять окончательныя рѣшенія относительно нѣкоторыхъ вопросовъ мѣстнаго управленія. Обнародованная вслѣдъ затѣмъ конституція 1848 г. подтвердила основныя начала мѣстнаго управленія, установленныя указаннымъ закономъ [1]). Но и этотъ законъ далеко не удовлетворилъ либеральную партію. Такъ, депутатъ Raudot представилъ законодательному собранію проектъ, въ которомъ предлагалъ оставить за префектами лишь функціи политическаго характера, а все управленіе мѣстными департаментскими дѣлами вручить лицу, избираемому генеральнымъ совѣтомъ.

Законодательное собраніе 1851 года назначило комиссію для выработки конституціи. Въ комиссіи этой вопросъ о связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ государства былъ поставленъ весьма опредѣленно. Ходъ преній, происходившихъ въ комиссіи, прекрасно изложенъ въ мемуарахъ Токвиля, который былъ членомъ этой комиссіи. Пренія эти весьма характерны, и изъ нихъ не лишне привести небольшую выдержку: «Ламеннэ», говоритъ Токвиль, «предположилъ начать съ урегулированія положенія общинъ .....; онъ сталъ съ большой энергіей доказывать, что та республика, въ которой граждане не умѣютъ и не привыкли управляться сами собою, есть такое чудовище, которое не можетъ жить. По этому поводу пренія оживились: Барро, несмотря на свои туманныя идеи, всегда ясно сознававшій необходимость провинціальнаго самоуправленія, сталъ горячо поддерживать Ламеннэ; то же сдѣлалъ и я. Нашими противниками были Маррастъ и Вивьенъ. Этотъ послѣдній, натурально, вступался за централизацію, потому что руководство административными дѣлами было его профессіей; его побуждали къ этому и его врожденныя наклонности. У него было все, что нужно для искуснаго юриста и для превосходнаго комментатора, но у него не было ничего, что необходимо для законодателя и для государственнаго человѣка. На этотъ разъ онъ воспламенился при видѣ опасности, угрожавшей тѣмъ государственнымъ учрежденіямъ, которыя были для него такъ дороги; онъ до такой степени увлекся, что сталъ утверждать, будто республика не только не должна ограничивать централизацію, но даже должна усилить ее. Можно было бы подумать, что именно съ этой точки зрѣнія онъ одобрялъ февральскую революцію. Что же касается Марраста,—онъ принадлежитъ къ дюжинному разряду тѣхъ французскихъ революціонеровъ, которые всегда разумѣли подъ народной свободой деспотизмъ, которымъ пользуются отъ имени народа. Поэтому меня нисколько не удивило это внезапно возникшее единомысліе между Вивьеномъ и Маррастомъ. Я привыкъ къ явленіямъ этого рода и уже давно замѣчалъ, что только посредствомъ нападеній на централизацію управленія не въ ея практическомъ примѣненіи, а въ ея принципѣ, можно возстановить единомысліе между консерваторами и радикалами. Тогда и тѣ и другіе непремѣнно возстанутъ противъ васъ» [2]).

Въ разсматриваемомъ вопросѣ весьма интересенъ также докладъ Одилона Барро о кантональныхъ совѣтахъ, представленный имъ въ ко-

---

[1]) Constitution de la RépubI. Franç. du 4 nov. 1848, art. 79.

[2]) Воспоминанія Алексиса Токвиля (перев. съ франц. 1893 г.), стр. 193.

миссію для выработки общаго своднаго закона о внутренней администраціи. Чтобы характеризовать общую мысль этого доклада, достаточно привести слѣдующую выдержку изъ сочиненія его автора «De la décentralisation et de ses effets»: «*Оставимъ*», говоритъ онъ, «*абсолютной власти присущую ей централизацію; то и другое вполнѣ гармонируютъ и взаимно необходимы; нажъ же пора перестать стараться примирить столь глубоко непримиримое, какъ свобода и централизація*» [1]).

Осуществленію подобныхъ либеральныхъ стремленій помѣшалъ, однако, переворотъ 2 декабря 1852 г. Съ возникновеніемъ второй имперіи, конституціонный режимъ подвергся значительнымъ ограниченіямъ, и эти ограниченія отразились и на мѣстномъ управленіи, сокращеніемъ въ немъ началъ самоуправленія и усиленіемъ власти префектовъ.

Но какъ только пало императорское правительство, и конституціонное начало взяло верхъ, такъ немедленно вновь сталъ на очередь вопросъ о реформѣ мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія. «Однимъ изъ лозунговъ новыхъ выборовъ въ 1871 году», говоритъ Leroy-Beaulieu, «служила децентрализація. Теперь уже не политики только или писатели высшаго полета, въ родѣ Токвиля, Брольи, Лабулэ принялись за дѣло введенія самоуправленія; теперь за низверженіе административнаго ига взялись наиболѣе практическіе, наиболѣе осторожные люди: земледѣльцы и промышленники» [2]). И дѣйствительно, требованія мѣстнаго самоуправленія въ видахъ устойчивости конституціоннаго строя все громче и громче стали раздаваться во французскомъ обществѣ. «Централизація мѣстныхъ учрежденій», писалъ Ferrand, «совмѣстна лишь съ абсолютной монархіей, примѣненіе же этой системы при парламентской формѣ правленія приводитъ къ извращенію и разрушенію этой формы. Безъ децентрализаціи мѣстныхъ учрежденій конституціонная монархія и республика безпочвенны и быстро вырождаются въ абсолютную форму правленія». «Противорѣчіе между днемъ и поверхностью будетъ существовать у насъ до тѣхъ поръ, пока въ департаментахъ и общинахъ не будетъ осуществленъ конституціонный режимъ въ той же мѣрѣ, въ какой осуществленъ онъ въ правленіи верховномъ; административная децентрализація одна лишь въ состояніи восполнить существующій въ нашемъ государственномъ устройствѣ пробѣлъ, а потому требованіе ея нынѣ болѣе, чѣмъ своевременно» [3]).

Не ошибались относительно значенія для Франціи самоуправленія и стоящіе внѣ борьбы и страстей французскихъ политическихъ партій иностранные ученые. «Безъ самоуправленія, какъ основы, конституція дѣлается призракомъ», писалъ проф. Tellkampf, «гдѣ нѣтъ этой основы, какъ до сихъ поръ (въ 1872 г.) во Франціи, тамъ конституція подобна шаткой кровлѣ, которую повалитъ каждая буря; тамъ же, гдѣ, какъ въ Англіи, конституція стоитъ на твердомъ фундаментѣ—она стойко выдержала всѣ невзгоды» [4]).

Уступая настоятельнымъ требованіямъ общества, правительство, во главѣ котораго стоялъ въ то время горячій сторонникъ административной

---

[1]) Odilon Barrot, De la décentralisation et des ses effets, p. 199.

[2]) P. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et à l'Angleterre (1872), p. 394.

[3]) Ferrand, Les institutions administratives en France, pp. 9, 217—218.

[4]) Tellkampf, Selbstverwaltung etc., S. 2.

централизаціи Тьеръ, уже въ 1871 г. внесло законъ, по которому отказывалось отъ права назначенія мэровъ, сохраняя, впрочемъ, за собою это право въ отношеніи большихъ городовъ и крупныхъ административныхъ центровъ. Послѣднее ограниченіе было установлено по требованію Тьера, который, какъ говоритъ Leroy-Beaulieu, вырвалъ его у національнаго собранія путемъ личнаго вмѣшательства въ преніи и угрозой отказаться отъ своей должности. Тѣмъ не менѣе, движеніе въ пользу мѣстнаго самоуправленія продолжалось, и послѣдующими законами 1876, 1882 и 1884 г.г. это послѣднее было установлено на болѣе широкихъ началахъ. При обсужденіи въ палатѣ перваго изъ указанныхъ законовъ, докладчикъ Вадингтонъ ставилъ проектируемый законъ въ прямую связь съ конституціей, доказывалъ необходимость «основать на всѣхъ ступеняхъ правительство страны на ней самой».

Такимъ образомъ, какъ видно изъ изложеннаго, политическая исторія Франціи не только не опровергаетъ тѣсной связи мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ режимомъ, но, наоборотъ, вполнѣ подтверждаетъ наличность этой связи.

«Франція проходила черезъ XIX столѣтіе, создавая себѣ конституцію» [1]); вмѣстѣ съ этой послѣдней то развивалось, то подавлялось и мѣстное самоуправленіе. Почти всѣ конституціи этой страны обращали самое серьезное вниманіе на организацію мѣстнаго управленія, въ немъ искали себѣ надлежащей опоры, и потому на немъ лучше всего отражался ихъ характеръ: если конституція имѣла въ виду широкое развитіе началъ самоуправленія въ области правленія верховнаго, она стремилась, соотвѣтственно съ этимъ, организовать и управленіе мѣстное; если же, по существу своему, она лишь замѣняла суверенитетъ короля суверенитетомъ народа, какъ отвлеченнаго цѣлаго, или клонилась къ диктатурѣ и абсолютизму,—то усиливала централизацію и бюрократію и ограничивала самостоятельную дѣятельность общества въ сферѣ мѣстнаго управленія.

Одинъ изъ публицистовъ Франціи прекрасно характеризуетъ это отношеніе ея правительствъ къ администраціи вообще и къ самоуправленію въ частности: «каждое правительство», говоритъ онъ, «пользовалось администраціей, чтобы заставить предпочитать собственную систему и дать общественнымъ служебнымъ силамъ направленіе, согласное съ его собственными видами. Имперія организовала Францію въ видахъ утвержденія военной диктатуры, реставрація пыталась возвратиться къ прошлому» [2]).

Германія. Съ конца XVI вѣка сословное самоуправленіе, существовавшее въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ, постепенно, по мѣрѣ усиленія королевской власти, все болѣе и болѣе утрачивало свое значеніе. По словамъ Маурера, даже городскіе магистраты перестали быть общественными органами, а скорѣе являлись слугами правительства, чаще даже простыми государственными чиновниками; они находились подъ строжайшей административной опекой и безъ согласія органовъ администраціи не могли постановить или выполнить даже самаго незначительнаго рѣшенія. Самое выборное начало утратило въ нихъ почти всякое значеніе, и весьма часто мѣста бургомистровъ и членовъ ратушъ, особенно въ Пруссіи, служили правительству для призрѣнія престарѣлыхъ инвалидовъ—фельдфе-

[1]) Сеньобосъ, Политическая исторія Европы, т. I, стр. 95,

[2]) Vivien, Etudes administratives, v. I, p. 30.

белей, унтеръ-офицеровъ или даже камердинеровъ [1]). Такимъ образомъ, въ Германіи къ концу XVIII вѣка, при полномъ господствѣ королевскаго абсолютизма, самоуправленіе, какъ въ центральномъ, такъ и въ мѣстномъ управленіи, отсутствовало почти совершенно.

Новую эпоху въ политической исторіи Германіи создала французская революція; «она дала толчекъ къ оживленію вновь общинныхъ учрежденій и новому законодательству» [2]). Французское національное собраніе 1789 г., реформируя мѣстное управленіе на началахъ самоуправленія, совершенно порвало всякую связь съ сословнымъ прошлымъ, ввело новое всесословное начало. Подъ вліяніемъ этихъ идей французской революціи, и въ Германіи начинается совершенно новая законодательная эра [3]).

Въ **Пруссіи**, которая является представительницею наиболѣе передовыхъ теченій въ германской жизни и которая въ началѣ нынѣшняго столѣтія, а затѣмъ во второй его половинѣ, была душою реформъ по мѣстному самоуправленію, возникновеніе идей о самоуправленіи относится къ тому же времени, какъ и возникновеніе идей о введеніи конституціоннаго режима. Какъ то, такъ и другое, проявилось со времени Іенскаго погрома. Точно такъ же, какъ въ Россіи послѣ Крымской кампаніи, въ Пруссіи послѣ Тильзитскаго мира въ обществѣ и въ правительственныхъ сферахъ возникло недовѣріе къ старому строю и порядкамъ, создалось убѣжденіе, говоритъ проф. Борнгакъ [4]), «что истинная сила государства покоится на участіи въ управленіи всѣхъ жизнеспособныхъ слоевъ населенія», и для выполненія этой программы, которая должна была развиваться въ трехъ послѣдовательныхъ стадіяхъ, былъ призванъ Штейнъ. Первая стадія заключалась въ освобожденіи крестьянъ (9 октября 1807 г.) уничтоженіи сословнаго дѣленія общества [5]), вторая—въ призваніи на службу государству силъ націи черезъ организацію самоуправленія въ городахъ и провинціяхъ [6]) и, наконецъ, третья, которая должна была явиться вѣнцомъ зданія,—въ учрежденіи національнаго представительства [7]). Этотъ планъ въ началѣ текущаго столѣтія получилъ осуществленіе лишь частью. Старый порядокъ не былъ сокрушенъ сразу, и то новое, что было введено въ жизнь Прусскаго государства Штейномъ и преемникомъ его Гарденбергомъ, не было еще настолько сильно, чтобы избавить страну отъ возможности весьма сильной и весьма успѣшной реакціи со стороны консервативныхъ элементовъ общества. Этотъ результатъ нужно помнить, знакомясь съ исторіей Пруссіи въ эпоху реставраціи [8]).

Для болѣе полнаго уясненія связи конституціоннаго строя Пруссіи съ реформами Штейна по мѣстному самоуправленію, необходимо сказать нѣсколько словъ о сущности этихъ реформъ и о взглядахъ на нихъ самого

---

[1]) Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, B. IV (1871), Ss. 297—298.

[2]) Ib., S. 298.

[3]) Ib., S. 299.

[4]) Bornhak, Preussisches Staatsrecht, B. I (1888), Ss. 36—37.

[5]) Ср. съ крестьянской реформой 19 февраля 1861 г.

[6]) Ср. съ земской реформой 1 января 1864 г.

[7]) Ср. съ идеями, которыя высказывались при проведеніи земской реформы и съ проектомъ гр. Лорисъ-Меликова.

[8]) Карѣевъ, Исторія Западной Европы въ новое время, т. IV, стр. 195.

Штейна. Штейнъ считалъ, что одна изъ главныхъ причинъ того печальнаго положенія, которое привело Пруссію къ Іенскому погрому, заключалась въ недостаткахъ системы управленія, въ нецѣлесообразности бюрократическаго режима. По его словамъ, эта система только подавляла свободное проявленіе дѣятельности личности и общественныхъ силъ и потому обрекала народъ на вѣчное пребываніе въ состояніи дѣтства, изъ коего нація и не могла никогда выйти, благодаря постоянной опекѣ безпокойнаго и во все вмѣшивающагося правительства. Еще до катастрофы, постигшей Пруссію при Іенѣ, Штейнъ обратился къ королю съ запискою, въ которой указывалъ на необходимость реформы всего государственнаго строя. «Пруссія», писалъ онъ въ этой запискѣ, «не имѣетъ государственнаго устройства, такъ какъ высшая власть не раздѣлена въ ней между главою и народными представителями». Вскорѣ послѣ заключенія Тильзитскаго мира, Штейнъ подалъ королю вторую записку, въ которой, повторяя свое прежнее мнѣніе о необходимости реформы центральнаго правительства, доказывалъ, что завѣдываніе мѣстными дѣлами слѣдуетъ отдать въ руки мѣстныхъ же выборныхъ представителей населенія, подобно тому, какъ это дѣлается въ Англіи [1]), и что не мѣшало бы включить такихъ выборныхъ и въ областныя правленія, состоявшія изъ однихъ чиновниковъ. Штейнъ указывалъ, далѣе, на то, что участіе населенія въ завѣдываніи мѣстными дѣлами отразилось бы благотворно на развитіи общественнаго духа и содѣйствовало бы установленію солидарности между обществомъ и правительствомъ [2]). На основаніяхъ, изложенныхъ въ этой запискѣ, Штейнъ осенью того же года выработалъ планъ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій, которому въ цѣломъ, однако, не суждено было осуществиться. Штейнъ проектировалъ цѣлую цѣпь либеральныхъ учрежденій самоуправленія общиннаго, уѣзднаго, провинціальнаго и, наконецъ, государственнаго представительства, которое, по мнѣнію его, должно было состоять изъ делегаціи провинціальныхъ сеймовъ, хотя имѣть только совѣщательное значеніе [3]): — оно должно было дать возможность правительству пользоваться опытностью и вліяніемъ представителей безъ малѣйшаго ущерба для той самостоятельности, какою и раньше обладало центральное правительство [4]). Вообще Штейнъ относился къ абсолютизму почти такъ же, какъ Тюрго, который, удерживая неограниченную власть короля, стремился обновить французское правительство при помощи общественныхъ силъ.

Изъ предначертаннаго плана самому Штейну удалось совершить весьма немногое — имъ проведено было только городовое положеніе 1808 г. Города, по этому положенію, получили самоуправленіе; гражданамъ дано было право избирать должностныхъ лицъ, завѣдывавшихъ, подъ высшимъ надзоромъ государства, городскимъ хозяйствомъ и разными общинными дѣлами, именно благотворительностью, школами и даже до извѣстной степени полиціей. Но несмотря на то, что изъ общаго плана реформъ Штейна было осуществлено весьма немногое, и это немногое имѣло громадное значеніе для всей послѣдующей исторіи Пруссіи, точнѣе

---

[1]) Ср. депешу кн. Горчакова лорду Росселю.

[2]) Ср. всеподданнѣйшій докладъ графа Лорисъ-Меликова, отъ 28 января 1881 г.

[3]) Treitschke, Deutsche Geschichte in XIX Jahrhundert, B. I, Ss. 273—287.

[4]) Ср. съ тѣмъ же докладомъ.

для послѣдующаго измѣненія ея государственнаго строя. «Штейновское городское устройство», говоритъ проф. Treitschke, «стало исходною точкою нѣмецкаго самоуправленія. На немъ опирались всѣ новѣйшіе общинные законы, которые въ теченіе двухъ поколѣній, пока парламентаризмъ былъ еще незрѣлъ и не завершенъ, образовали самую прочную, наилучше обезпеченную часть нѣмецкой народной свободы... Реформамъ Штейна обязаны мы тѣмъ, что нѣмецкое конституціонное государство стоитъ теперь на твердой почвѣ» [1]). Изъ той же книги Трейчке видно, что относительно политическаго значенія сказанныхъ реформъ не ошибались ни друзья ихъ, ни противники; первые видѣли въ нихъ залогъ будущаго конституціоннаго строя, вторые—начало конца для самодержавной монархіи. Послѣдующій ходъ историческихъ событій вполнѣ подтвердилъ ожиданія тѣхъ и другихъ: Прусское королевство, постепенно расширяя самоуправленіе мѣстное, пришло въ конечномъ результатѣ къ конституціи 1848 г., пришло не сразу, правда,—съ колебаніями въ ту и другую сторону.

Послѣ удаленія Штейна нѣкоторое время завѣдывалъ дѣлами лишенный всякой иниціативы и нерѣшительный баронъ Альтенштейнъ, но затѣмъ въ октябрѣ 1810 г. призванъ былъ къ управленію Гарденбергъ. Новый министръ взялся снова за оставленное дѣло реформъ, но, какъ и Штейнъ, онъ встрѣтилъ сильное сопротивленіе со стороны консервативной партіи, и въ результатѣ получилось то, что общая реформа оказалась половинчатой и незаконченной. Въ противоположность Штейну, Гарденбергъ считалъ, что реформу государственнаго строя надо начинать не съ реформъ мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія, а съ учрежденія общегосударственнаго представительства. Подъ его вліяніемъ Фридрихъ Вильгельмъ III, въ эдиктѣ 27 октября 1810 г., обѣщалъ странѣ дать провинціальное и національное представительство («eine zwekmässig eingerichtete Repräsentation der Nation sowohl in den Provinzen als für das Ganze»).

Хотя самъ Гарденбергъ и увлекался административными реформами Наполеона I, но, несомнѣнно, онъ ясно понималъ тѣсную связь мѣстнаго самоуправленія съ конституціоннымъ строемъ; по крайней мѣрѣ, при составленіи въ 1815 г. проекта конституціи, онъ уже прямо ставилъ эту послѣднюю въ тѣсную связь съ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Проектъ Гарденберга, какъ извѣстно, былъ весьма близокъ къ идеямъ Штейна,—имъ предполагались выборныя собранія уѣздныя, провинціальныя и общегосударственныя. «Лучшій фундаментъ конституціи», писалъ Гарденбергъ въ этомъ проектѣ, «есть цѣлесообразное муниципальное и общинное устройство» [2]).

Проектъ Гарденберга не получилъ осуществленія, но въ дѣлѣ реорганизаціи мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія былъ сдѣланъ значительный шагъ впередъ, именно: округа были признаны территоріальными союзами, представительство которыхъ являлось въ видѣ Kreistag'a, въ составъ коего, на ряду съ дворянами-землевладѣльцами, вошли, хотя и въ крайне незначительномъ числѣ, представители городовъ и сельскихъ общинъ. Перемѣна въ политическихъ теченіяхъ задержала введеніе конституціоннаго режима, и, параллельно съ этимъ, въ области

[1]) Ibidem, S. 285.

[2]) Ibidem, B. II. Ss. 635—637.

уѣзднаго и провинціальнаго устройства замѣчается усиленіе короннаго элемента, окружныя же собранія остаются чисто совѣщательными органами, все значеніе которыхъ сводится къ представленію кандидатовъ на должность ландрата. Въ 1823 г., вмѣсто обѣщаннаго манифестомъ 1815 г. общаго представительства королевства, правительство рѣшило ограничиться учрежденіемъ провинціальныхъ собраній «земскихъ чиновъ» (Landstände). Полномочія послѣднихъ сводились къ выраженію мнѣній о законахъ, касавшихся ихъ провинцій, и къ урегулированію общинныхъ дѣлъ (дорожнаго, общественнаго призрѣнія).

Но тѣмъ не менѣе, эти скромныя собранія весьма скоро стали заявлять ходатайства объ ихъ объединеніи, о дарованіи всеобщаго представительства. Уже въ 1840 г. ландтагъ прусской провинціи, при принесеніи присяги королю Фридриху-Вильгельму IV, обратился съ петиціей, въ которой высказывалъ просьбу о дарованіи конституціи. На эту просьбу ландтага король отвѣчалъ, что его отецъ, оставивъ въ сторонѣ идею о такъ называемомъ народномъ представительствѣ, рѣшился итти по пути, болѣе соотвѣтствующему духу нѣмецкой націи, и потому даровалъ всѣмъ частямъ своей монархіи провинціальное представительство, и что самъ онъ, принимавшій участіе въ выработкѣ этихъ учрежденій, будетъ заботиться о дальнѣйшемъ ихъ развитіи. Эти слова возбудили въ обществѣ большія надежды, но вслѣдъ затѣмъ появился кабинетскій приказъ, въ которомъ опровергалось распространившееся мнѣніе, будто король изъявилъ согласіе дать Пруссіи конституцію въ духѣ обѣщаній 1815 г. Этотъ приказъ не остановилъ, однако, либеральнаго движенія. Общественное мнѣніе сосредоточило все свое вниманіе на провинціальныхъ собраніяхъ, и въ цѣломъ рядѣ петицій и адресовъ ихъ убѣждали подѣйствовать на правительство въ либеральномъ духѣ и побудить его пойти навстрѣчу народнымъ желаніямъ. Правительству пришлось уступить конституціоннымъ теченіямъ и обѣщать развить провинціальныя собранія, настойчиво просившія короля «обезпечить своему народу народное представительство». Приказомъ 21 іюня 1842 года былъ созванъ комитетъ изъ земскихъ чиновъ, состоявшій изъ 12 делегатовъ отъ каждаго изъ провинціальныхъ ландтаговъ, для согласованія мнѣній отдѣльныхъ сеймовъ о разныхъ вопросахъ. Эта уступка никого не удовлетворила, и, какъ въ провинціальныхъ сеймахъ, такъ и на общемъ ихъ съѣздѣ немедленно же обнаружилась оппозиція. Хотя членамъ соединеннаго сейма и напоминалось, что они не должны смотрѣть на себя, какъ на представителей измѣнчиваго общественнаго мнѣнія и модныхъ доктринъ, но уже въ 1847 году пришлось дать дальнѣйшую уступку этимъ доктринамъ и учредить соединенный ландтагъ.

Послѣдній не былъ еще парламентомъ въ полномъ смыслѣ этого слова, онъ былъ только совѣщательнымъ о законахъ учрежденіемъ [1]), но онъ, несомнѣнно, былъ и послѣднимъ шагомъ на пути къ полному подчиненію государственнаго строя Пруссіи конституціонному началу. Хотя король въ тронной рѣчи 17 апрѣля 1847 года и заявлялъ, что никакой силѣ на землѣ не удастся замѣнить естественное отношеніе между госуда-

[1]) Полномочія ландтага сводились къ голосованію новыхъ налоговъ и къ подачѣ петицій. Король оставилъ за собою право совѣщаться съ народными представителями о законахъ только тогда, когда самъ признавалъ это необходимымъ.

ремъ и народомъ отношеніемъ условнымъ и конституціоннымъ, но попытки ландтага расширить свои полномочія проявились немедленно по его созваніи; первая изъ нихъ была сдѣлана въ очень почтительной формѣ. Собраніе вотировало благодарственный адресъ королю, но заявило при этомъ 484 голосами противъ 107, что оно «сохраняетъ за собой право сословій, т. е. право на народное представительство, обѣщанное въ 1815 г.». Вслѣдъ за симъ начался полный конфликтъ между королемъ и народными представителями. Правительство просило гарантировать желѣзнодорожный заемъ—ландтагъ отказалъ. Ландтагъ вотировалъ петицію съ требованіемъ свободы печати и контроля бюджета—король отказалъ. Ландтагъ разошелся, ничего не добившись, но и ни на что не согласившись. Въ слѣдующемъ 1848 г. вспыхнула революція, и послѣдовало провозглашеніе конституціи.

Конституція 5 декабря 1848 г. прямо ставила мѣстное самоуправленіе въ связь съ новымъ, установляемымъ ею, режимомъ: § 104 этой конституціи поручаетъ мѣстную администрацію выборнымъ совѣтамъ. Это постановленіе конституціи 1848 года было повторено и въ § 105 девятой главы конституціи 31 января 1850 г., въ коемъ излагаются тѣ начала, на которыхъ имѣло быть построено мѣстное самоуправленіе. Постановленія этихъ §§ обѣихъ конституцій въ достаточной мѣрѣ свидѣтельствуютъ, что обѣ онѣ признавали существенно необходимымъ, какъ фундаментъ для себя, реформу мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія.

На основныхъ началахъ, указанныхъ конституціями 1848 и 1850 г.г., были выработаны палатами и получили, 11 марта 1850 г., королевскую санкцію: законъ о городскомъ устройствѣ (Die Gemeinde-Ordnung für die preussischen Staaten) и стоящій съ нимъ въ самой тѣсной и непосредственной связи законъ объ устройствѣ провинціальномъ (Kreis-Ordnung u. Provincial-Ordnung). Законы эти имѣли цѣлью «органически объединить всѣ силы самоуправленія», завершить, такъ сказать, результатъ реформъ Штейна и дать твердую основу только что установившемуся конституціонному строю правленія; но, вслѣдъ затѣмъ, въ Пруссіи, какъ извѣстно, наступила реакція противъ революціи 1848 г. [1]).

Указанные только что изданные законы, очевидно, не отвѣчали новому теченію и поэтому, по соглашенію правительства съ палатою господъ, были оставлены безъ примѣненія; но вопросъ о довершеніи реформъ по мѣстному самоуправленію далеко не замеръ. Въ послѣдующей борьбѣ правительства съ либеральной партіей онъ всегда стоялъ на знамени этой послѣдней; въ частности, онъ вошелъ въ программу образовавшейся въ 1861 г. партіи прогрессистовъ. Борьба правительства противъ либеральныхъ теченій шла параллельно съ борьбою его и противъ выборныхъ муниципалитетовъ: правительство отказывало въ утвержденіи избранныхъ кандидатовъ, назначая на ихъ мѣста своихъ чиновниковъ; палата и города, съ своей стороны, протестовали. Первая вотировала адресы, которые король отказывался принимать, вторые представляли петиціи, на которыя министерство отвѣчало наложеніемъ штрафовъ; города созывали народныя собранія, правительство ихъ запрещало и т. д. [2]). «Съ введеніемъ конституціи», говоритъ проф. Шульце,—«неустраненное противо-

[1]) Сеньобосъ, Политическая исторія Европы, т. II, стр. 74 и слѣд.

[2]) Торсое, Исторія нашего столѣтія, т. II, стр. 27—28.

рѣчіе между конституціоннымъ правовымъ порядкомъ въ центрѣ и полнымъ бюрократическимъ управленіемъ на периферіи давало себя знать самымъ опаснымъ образомъ въ постоянныхъ столкновеніяхъ между различными государственными факторами, сословіями и интересами... Такъ что, если желали уничтожить несомнѣнный диссонансъ въ прусскомъ государственномъ устройствѣ, то не оставалось никакого другого пути, какъ распространить конституціонный принципъ изъ государственнаго устройства на государственное управленіе, изъ центра на периферію, т. е. народъ,—который уже былъ призванъ черезъ своихъ представителей къ участію въ центрѣ въ важнѣйшихъ функціяхъ государственной власти, въ особенности въ законодательствѣ,—также пріобщить въ организованной формѣ къ приведенію въ исполненіе законовъ» [1]).

Войны за объединеніе Германіи и франко-прусская отвлекли вниманіе правительства и общества отъ дѣлъ внутренняго управленія. Но, вслѣдъ за окончаніемъ военныхъ дѣйствій, вопросъ о реформѣ мѣстнаго самоуправленія немедленно выдвигается впередъ, а въ 1872 г., во время наибольшаго сближенія правительства съ либеральною партіею, означенная реформа становится совершившимся фактомъ въ законѣ 25 марта 1872 г. [2]).

При обсужденіи въ рейхстагѣ, законъ этотъ, несомнѣнно, разсматривался какъ прямое слѣдствіе введеннаго въ странѣ, въ 1848 году, конституціоннаго режима. Докладчикъ парламентской комиссіи, докторъ Фриденталь, разъясняя рейхстагу значеніе предлагаемой реформы, высказалъ, между прочимъ, слѣдующія соображенія: «Прежде всего бросается въ глаза, что законопроектъ, вамъ предложенный, идетъ гораздо дальше того, что обыкновенно называютъ мѣстно-окружнымъ устройствомъ, что онъ стремится регулировать отношенія во всемъ государственномъ порядкѣ. Неопровержимъ тотъ фактъ, что наши административныя учрежденія выросли на почвѣ абсолютнаго государства, что они были орудіями этого государства, получившаго отъ нихъ свой бюрократическій характеръ, и что, когда мы ввели у себя конституціонныя учрежденія почти безъ предварительной подготовки, эти внутреннія орудія абсолютнаго государства остались, да во многомъ остаются нетронутыми и теперь. Отсюда должно было возникнуть препятствующее развитію цѣлаго государства противорѣчіе, такъ сказать, между стилемъ внѣшней стороны государственнаго зданія и внутренняго его устройства; фасадъ имѣетъ совершенно иную структуру, чѣмъ внутреннія стѣны,—это также фактъ, для всѣхъ безспорный». «Законъ, предложенный намъ, мм. г.г., имѣетъ, по моему мнѣнію, задачей—дать нашимъ административнымъ установленіямъ устройство, соотвѣтствующее духу нашего конституціоннаго государства» [3]).

Вслѣдъ за закономъ 13 декабря 1872 г. послѣдовалъ рядъ законовъ въ томъ же направленіи, и переустройство мѣстнаго управленія, на согласныхъ съ конституціоннымъ режимомъ началахъ самоуправленія, двинулось впередъ быстрыми шагами [4]).

[1]) Das preussische Staatsrecht, B. II (1878), Ss. 72—73.

[2]) Извѣстно, что со стороны консервативной палаты господъ законъ 25 марта 1872 г. встрѣтилъ сильную оппозицію и прошелъ только послѣ назначенія 25 новыхъ либеральныхъ членовъ въ эту палату.

[3]) Hahn, Kreis-Ordnung vom 13 December 1872, Einleitung, S. 5.

[4]) Законъ 29 іюня 1875 г. объ устройствѣ провинцій (Provincial-Ordnung); законъ

Что же касается **остальныхъ германскихъ** государствъ, то здѣсь, въ отличіе отъ Пруссіи, введеніе мѣстнаго самоуправленія, какъ это указываетъ проф. Blodig [1]), было прямо связано съ введеніемъ конституціоннаго режима, при чемъ Gemeinde-Ordnungen либо являются дополнительными актами къ конституціи (напр., Баварскій 1818 г.), либо въ основной своей части заключаются въ конституціяхъ (напр., Вюртембергскій 1822 г. [2]), Кургессенскій 1831 г.), либо даже образуютъ составную часть этихъ послѣднихъ (напр., въ Ганноверѣ, Брауншвейгѣ, Саксенъ-Альтенбургѣ, Саксенъ-Мейнингенѣ). Исключенія изъ этого составляютъ лишь великія герцогства Баденъ и Ольденбургъ. Въ первомъ Gemeinde-Ordnung 1831 г. появился лишь 13 лѣтъ спустя послѣ изданія конституціи (1818 г.), но это вполнѣ объясняется той реакціей, которая воцарилась въ герцогствѣ въ томъ же 1818 г., послѣ смерти создателя конституціи великаго герцога Карла, при его преемникѣ Людвигѣ, обращавшемся, между прочимъ, къ Меттерниху съ просьбою защитить его отъ «нахальства» земскихъ чиновъ [3]). Что же касается Ольденбурга, то здѣсь, наоборотъ, Gemeinde-Ordnung 1833 г. предшествовалъ введенію конституціи (1849 г.), такъ какъ законодатель прямо мотивировалъ это желаніемъ дать населенію нѣкоторую полготовку къ конституціонному режиму. Характеръ конституціи и здѣсь отражался неминуемо на характерѣ законодательства по мѣстному самоуправленію. Такъ, напр., конституціи южно-германскихъ государствъ, возникшія въ первой четверти нынѣшняго столѣтія, были составлены, какъ указываетъ проф. Мейеръ [4]), по образцу французской хартіи 1814 г.; равнымъ образомъ, и Gemeinde-Ordnungen этихъ государствъ составлены въ значительной степени въ духѣ французскаго муниципальнаго законодательства и не проводятъ различія между городскими и сельскими общинами. Напротивъ, изданныя въ эпоху революціоннаго движенія 1848 г. Gemeinde-Ordnungen носятъ, подобно конституціоннымъ хартіямъ того времени, составленнымъ по образцу бельгійской, либеральный характеръ. На развитіе общиннаго законодательства въ либеральномъ направленіи также повліяли, по мнѣнію проф. Мейера, «постановленія имперской конституціи 1849 г., которыми обезпечивались общинамъ извѣстныя вольности и права, какъ основныя права ихъ конституцій». Наступившая въ 50-хъ годахъ реакція не замедлила сказаться, какъ на конституціяхъ, такъ и на Gemeinde-Ordnungen: тѣ и другія отмѣнялись или замѣнялись новыми менѣе либеральными; напр., въ Ганноверѣ, Нассау и др. Съ своей стороны, проф. Blodig, отмѣчая эту связь между мѣстнымъ самоуправленіемъ и конституціоннымъ режимомъ, находитъ ее вполнѣ понятной, такъ

---

3 іюля того же года объ устройствѣ административныхъ судовъ и объ административно-судебномъ разбирательствѣ (Gesetz über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren); 26 іюля 1876 г. такъ называемый законъ о компетенціи (Zuständigkeitsgesetz); законъ 26 іюня 1880 г. объ общемъ земскомъ управленіи (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung) и, наконецъ, 1 августа 1883 г. новый законъ о компетенціи.

[1]) Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff (1894), Ss. 85—93.

[2]) Dareste, Les constitutions modernes, т. I, pp. 259—260.

[3]) Карѣевъ, Исторія Западной Европы, т. IV, стр. 354—356.

[4]) G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts., 4 Aufl., Ss. 125—136, 322—323.

какъ «свободное самоуправленіе городскихъ и сельскихъ общинъ представляетъ собой естественную основу конституціоннаго государственнаго устройства».

Австро-Венгрія. Великая французская революція не оказала значительнаго вліянія на реформу внутренняго строя Австро-Венгріи; организація ея управленія осталась въ томъ же видѣ, какъ и до революціи. Императоръ Францъ I страшился реформъ, сравнивая свою Имперію со старымъ домомъ, готовымъ рухнуть при первой попыткѣ ремонтировать его. Все управленіе было централизовано, находилось въ самомъ несовершенномъ видѣ, отличалось крайнимъ формализмомъ и медленностью, а правительство, съ своей стороны, не принимало никакихъ мѣръ къ его упорядоченію. Мѣстное управленіе въ Австрійскихъ земляхъ находилось, съ одной стороны, въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ, съ другой, въ рукахъ провинціальныхъ собраній, на обязанности которыхъ лежали раскладка податей и наборъ рекрутовъ. Эти старыя сословныя собранія въ сущности не имѣли никакого значенія, состояли почти исключительно изъ дворянъ и созывались только для того, чтобы выслушивать и одобрять предположенія правительства о налогахъ. Указомъ, которымъ вводились они въ Галиціи, предписывалось даже мѣстнымъ правительственнымъ властямъ, «избѣгать всего, что могло бы навести ихъ на мысль, что налоги зависятъ отъ ихъ согласія».

Вообще вся политика австрійскаго правительства, достигшая кульминаціонной точки въ министерство Меттерниха, клонилась къ укрѣпленію абсолютизма, съ проведеніемъ самой строгой централизаціи въ управленіи. Только въ одной Венгріи уцѣлѣли представительныя учрежденія, и тамъ-то выступила во всей своей силѣ оппозиція [1]).

Венгрія на континентѣ Европы является классическою страною самоуправленія. Ея самоуправленіе государственное, какъ и въ Англіи, развилось на почвѣ самоуправленія мѣстнаго. Ея Magna Charta только на 7 лѣтъ моложе англійской. Навязанная королямъ еще въ средніе вѣка, венгерская конституція устанавливала центральное собраніе—сеймъ, для управленія королевствомъ въ согласіи съ королемъ, и 55 мѣстныхъ собраній для управленія провинціями—комитаты. Эта организація имѣла полное сходство съ парламентомъ и совѣтами графствъ въ Англіи. Всѣ усилія правительства водворить абсолютизмъ въ Венгріи разбивались здѣсь о сопротивленіе органовъ самоуправленія. Правительство могло только временно упразднить сеймъ, но оказалось не въ силахъ преодолѣть сопротивленіе комитатскихъ собраній, которыя выступали съ требованіями о возстановленія сейма. «Если Венгрія», говоритъ проф. Лавеле, «защищала свою свободу въ теченіе трехъ столѣтій съ героизмомъ, который никѣмъ не былъ превзойденъ, то это потому, что всѣ свободные люди ея примѣняли эту свободу въ своихъ провинціальныхъ учрежденіяхъ и сознали поэтому всѣ преимущества такого порядка. Вѣнское правительство съ неослабнымъ трудомъ пыталось ограничить права комитатовъ и обуздать стремленія послѣднихъ къ оппозиціи, но ему удалось это лишь послѣ

---

[1]) Luschin von Ebengreuth, Grundriss der Oesterreichischen Reichsgeschichte (1899). Ss. 333—334; Сеньобосъ, Политическая исторія современной Европы, т. II, стр. 31 и слѣд.

1850 г., когда оно получило право пріостанавливать ихъ собранія и назначать королевскихъ сборщиковъ податей» [1]).

Эта борьба правительства съ комитатами является весьма поучительнымъ примѣромъ того, насколько безсильнымъ является центральное правительство, когда оно не имѣетъ твердой опоры въ своей мѣстной администраціи, когда при абсолютномъ режимѣ послѣдняя организована на началахъ народнаго представительства.

Съ 1812 года правительство перестало созывать венгерскій сеймъ, но за отсутствіемъ сейма, защиту конституціи противъ абсолютизма взяли на себя комитатскія собранія. Когда правительство въ 1815 г. обратилось непосредственно къ нимъ съ требованіемъ о взиманіи податей и наборѣ рекрутовъ, комитаты постановили, что они могутъ дѣйствовать только послѣ соотвѣтствующаго голосованія сейма, и запретили чиновникамъ производить наборъ. Императоръ отмѣнилъ эти постановленія, какъ нарушающія его королевскія права. На этотъ разъ комитаты уступили. Но послѣ 1820 г., когда правительство приказало представить рекрутовъ и уплатить подати звонкой монетой (вмѣсто бумажныхъ денегъ), комитаты еще разъ отказали и потребовали созыва сейма.

Правительство послало администраторовъ и комиссаровъ для раскладки поземельнаго налога и солдатъ для его взиманія. Должностныя лица комитатовъ оказали только пассивное сопротивленіе: они перестали исполнять свои должностныя обязанности, но королевскіе комиссары, не найдя ни протоколовъ, ни печатей, ни ключей отъ архивовъ, не могли взимать податей за отсутствіемъ необходимыхъ свѣдѣній. Въ концѣ концовъ императоръ вынужденъ былъ уступить; подъ предлогомъ коронованія своей супруги въ Венгріи, онъ созвалъ въ 1825 году сеймъ въ Пресбургѣ.

Послѣ 1830 г. въ Венгріи началось политическое движеніе. Либеральная партія стала усиленно агитировать въ комитатскихъ собраніяхъ о реорганизаціи управленія на всесословномъ началѣ. Земскіе чины, созванные на сеймъ въ 1834 г., вступили въ открытую борьбу съ правительствомъ: они отказались признать членовъ gubernium, какъ лицъ назначенныхъ, а не выбранныхъ, объявили себя отвѣтственными предъ своими избирателями и приказали литографировать протоколы своихъ засѣданій, вопреки запрещенію опубликовывать ихъ. Правительство приказало распустить «земскіе чины» и ввело военное управленіе.

Это либеральное движеніе въ Венгріи, закончившееся революціей 1848 г., совпало съ волненіями въ самой Австріи. Хотя это революціонное движеніе было подавлено, но подъ вліяніемъ его правительство обнародовало либеральную общеимперскую конституцію, помѣченную 4 марта 1849 г., а вслѣдъ за тѣмъ 17 марта обнародованъ былъ и общинный уставъ, статья 1-я котораго гласила: «основаніе свободнаго государства есть свободная община». Но такъ какъ дворъ, дворянство, офицерство, духовенство требовали отъ министерства, чтобы оно «положило конецъ игрѣ въ парламентаризмъ», то конституція оставлена была безъ примѣненія, и 31 декабря 1851 г. императорскій указъ объявилъ ее отмѣненной «во имя единства имперіи и монархическаго принципа». Управленіе было организовано на началахъ централизаціи, и провинціальныя учрежденія для завѣдыванія мѣстными дѣлами

[1]) Lavelaye, Le gouvernement dans la démocratie, т. II, p. 425 и слѣд.

были оставлены только въ нѣкоторыхъ германскихъ и славянскихъ областяхъ. «Это показываетъ», замѣчаетъ по этому поводу проф. Торсое, «что не всѣ части имперіи находились въ одинаковомъ положеніи: однѣ пользовались милостями, другихъ боялись» [1]).

Въ Венгріи правительство объявило, что нація, начавъ возстаніе, тѣмъ самымъ лишила себя своей прежней конституціи и должна подчиниться общей конституціи 4 марта 1849 г. На дѣлѣ же оно не считалось ни съ той, ни съ другой и ввело режимъ абсолютизма и централизаціи. Всѣ области, принадлежавшія къ королевству, — Трансильванія, Хорватія, Сербская провинція—были отдѣлены и получили самостоятельное административное устройство; само королевство было раздѣлено на 5 губерній. Не было болѣе ни сейма, ни комитатскихъ собраній. Венгрія управлялась чиновниками, присланными изъ Вѣны,—нѣмцами и еще больше чехами.

Централизованный абсолютный строй просуществовалъ до 1859 г. Послѣ неудачной итальянской войны правительство, испытывавшее сильныя финансовыя затрудненія, рѣшило обратиться къ содѣйствію общественныхъ силъ. Императоръ заявилъ, что онъ имѣетъ въ виду дать право представительства отдѣльнымъ областямъ монархіи, пока же патентомъ 5 марта 1860 г. онъ созвалъ «усиленный» государственный совѣтъ, составленный изъ наличныхъ членовъ государственнаго совѣта, нѣсколькихъ сановниковъ и 38 именитыхъ гражданъ отъ разныхъ частей страны. Этотъ совѣтъ долженъ былъ играть роль лишь совѣщательнаго учрежденія безъ права даже законодательнаго почина. Венгріи было обѣщано возстановленіе комитатскихъ собраній. Въ этихъ мѣрахъ и обѣщаніяхъ правительства общество видѣло первый шагъ къ введенію конституціоннаго образа правленія, и либеральное движеніе усилилось. «Въ Венгріи вновь воскресшіе комитаты», замѣчаетъ историкъ венгерской конституціи Радо-Ротфельдъ, «не чувствовали себя обязанными благодарностью, свою дѣятельность они тѣмъ открыли, что торжественно объявили, что они не желаютъ вступать въ сношенія съ фактически функціонирующими, но незаконными центральными органами намѣстничества и придворной канцеляріи. Отъ всѣхъ комитатскихъ собраній приходили настоятельныя требованія созвать немедленно рейхстагъ, такъ какъ изданное приказаніе о взиманіи налоговъ и наборѣ рекрутовъ незаконно и потому не можетъ быть исполнено [2]). Комитаты выбрали на всѣ должности лицъ, осужденныхъ на смерть въ 1849 г. и проживавшихъ до сихъ поръ въ изгнаніи, закрыли существующіе суды, отказали въ уплатѣ налоговъ и объявили въ силѣ законоположенія 1848 г. Правительство посылало циркуляры, но комитаты откладывали ихъ въ сторону, «съ соблюденіемъ должнаго уваженія». Императоръ изъявилъ свое неудовольствіе и пригрозилъ болѣе не созывать сейма, комитаты на это отвѣтили адресомъ, требовавшимъ полнаго возстановленія законовъ 1848 г. и полной амнистіи участникамъ возстанія. Правительству, находившемуся въ затруднительномъ финансовомъ и политическомъ положеніи, пришлось уступить и ввести конституцію въ 1861 г. «Конституція 26 февраля 1861 года», замѣчаетъ Ferrand, «вдохновленная Шмерлингомъ, а равно серія органическихъ законовъ, хорошо составленныхъ, начали уже возстановлять довѣріе и спокойствіе, когда 7 іюля 1866 г. битва при Садо-

---

[1]) Торсое, Исторія нашего столѣтія, т. I, стр. 343.

[2]) Radó-Rothfeld, Die Ungarische Verfassung (1898), S. 80.

вой повергла монархію въ кризисъ, который угрожалъ быть смертельнымъ. Императоръ Францъ-Іосифъ и его совѣтники, въ особенности Бейстъ и Деакъ, признали, что лѣкарство самое вѣрное и лучшій образъ дѣйствій будетъ—довѣриться самой странѣ, допустить ее еще къ болѣе широкому участію и соединить тѣсный союзъ Венгріи и Австріи. Въ силу нѣсколькихъ законовъ, изданныхъ съ 1867 по 1872 г., режимъ выборный и представительный получилъ свое полное развитіе въ государствѣ, въ провинціи, въ общинѣ. Венгрія или Транслейтанія была одарена парламентомъ (Reichstag), отвѣтственнымъ министерствомъ, автономіей политической и административной. Собственно Австрія или Цислейтанія получила также свой парламентъ (Reichsrath), свое отвѣтственное министерство, свои частныя учрежденія. Наконецъ, смѣшанный парламентъ, делегаціи и спеціальное министерство были назначены для дѣлъ общихъ обѣимъ половинамъ имперіи. Въ то же время администрація общинная и провинціальная все болѣе и болѣе децентрализовалась [1]).

Данія. Съ установленіемъ въ Даніи съ 1660 г. абсолютной монархіи, начинается одновременно централизація управленія, и управленіе мѣстное постепенно принимаетъ бюрократическій характеръ. Этотъ характеръ государственнаго устройства и управленія сохранялся и въ первой четверти нынѣшняго столѣтія, пока не наступила революція 1830 г. Въ 1831 г. король Фридрихъ VI, подъ вліяніемъ либеральнаго движенія, охватившаго всю Европу, рѣшилъ, какъ замѣчаетъ датскій историкъ Торсое, «сдѣлать шагъ впередъ въ конституціонномъ направленіи». 28 мая король согласился на учрежденіе совѣщательныхъ провинціальныхъ сеймовъ, организація которыхъ три года спустя была подтверждена особымъ постановленіемъ. Всего было образовано четыре провинціальныхъ сейма: для Ютландіи, острововъ, Шлезвига и Гольштейна. Они обладали чисто совѣщательнымъ голосомъ въ вопросахъ о финансахъ и въ законодательствѣ. Права избирательныя и права избираемости были связаны съ имущественнымъ цензомъ. Изъ этихъ четырехъ учрежденій первыми собрались провинціальные сеймы острововъ и Гольштейна въ 1835 г., а въ слѣдующемъ году провинціальные сеймы Ютландіи и Шлезвига. Въ царствованіе Фридриха VI провинціальные сеймы созывались два раза. Сеймы королевства, т. е. Ютландіи и острововъ, высказывали желанія о сліяніи обоихъ собраній, о гласности финансоваго управленія, но король отказался сдѣлать какія бы то ни было уступки въ этомъ отношеніи, ограничившись изданіемъ закона 1837 г. о городскомъ самоуправленіи. Въ 1839 г. Фридрихъ VI умеръ, и на престолъ вступилъ Христіанъ VIII. Его вступленіе на престолъ ожидалось съ большимъ нетерпѣніемъ либералами, которые предполагали, что за этимъ послѣдуетъ непремѣнно въ самомъ короткомъ будущемъ конституціонная эра въ Датской монархіи, тѣмъ болѣе, что существовало мнѣніе, будто именно онъ въ свое время, въ качествѣ намѣстника королевства, далъ Норвегіи существующую въ ней демократическую конституцію. Такъ какъ король Христіанъ не принималъ на себя иниціативы въ дѣлѣ учрежденія конституціи въ Даніи, то ему стали посылать отовсюду адресы. Въ этихъ адресахъ, подаваемыхъ королю отъ городовъ и обществъ, выражалась просьба объ учрежденіи конституціи. Король отвѣтилъ устно депутаціямъ, въ самыхъ любезныхъ выраже-

[1]) Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger, p. 80—82.

ніяхъ, «но», замѣчаетъ проф. Торсое, «основная мысль, которую онъ въ всѣхъ своихъ отвѣтахъ варьировалъ съ большимъ искусствомъ, заключалась въ томъ, что слѣдуетъ ограничиться провинціальными сеймами и обратить всѣ мысли на улучшеніе управленія». Въ этихъ видахъ были изданы законъ 1840 г. о самоуправленіи въ Копенгагенѣ и законъ 1841 г. о сельскихъ общинахъ. Также мало король соглашался и на исходившее отъ провинціальныхъ сеймовъ предложеніе соединить ихъ въ одно общее собраніе, усилить ихъ финансовое вліяніе и ввести реформу въ избирательный законъ. Въ петиціяхъ, посылаемыхъ въ сеймы, выражалось желаніе, чтобы имъ было дано право обложенія налогами, а сеймы отсылали эти петиціи правительству. Въ виду этого правительствомъ, въ октябрѣ 1840 г., были приняты строгія мѣры противъ лицъ, подающихъ петиціи объ измѣненіи государственнаго строя. Это прекратило петиціонное движеніе. Но образъ дѣйствій короля въ вопросѣ о конституціи возстановилъ противъ него значительную часть населенія, и уже при коронованіи въ 1840 г. недовольство высказывалось самымъ явственнымъ образомъ. Наконецъ, король рѣшился сдѣлать еще шагъ впередъ навстрѣчу либераламъ. Слѣдуя примѣру, данному Пруссіей, онъ предложилъ учредить постоянные комитеты провинціальныхъ сеймовъ монархіи; на нихъ должна была возлагаться обязанность обсуждать дѣла, касающіяся всего государства. Этотъ шагъ, поведшій въ Пруссіи къ конституціи, здѣсь имѣлъ такое же значеніе, такъ какъ король увидѣлъ себя вынужденнымъ дать конституцію, но не успѣлъ въ этомъ намѣреніи. Онъ умеръ въ январѣ 1848 г., успѣвъ составить лишь проектъ конституціи. Его преемникъ рѣшилъ слѣдовать конституціонному движенію. Опираясь на національно-датскую партію и либеральное министерство, король, рескриптомъ 28 января 1848 г., объявилъ о созывѣ общаго для всей страны сейма, а рескриптомъ 4 апрѣля, подъ вліяніемъ февральской революціи, поспѣшилъ созвать провинціальные сеймы, чтобы представить имъ проектъ избирательнаго закона для созыва общаго собранія. Законъ этотъ былъ изданъ 7 іюня, а самый сеймъ собрался въ октябрѣ и выработалъ конституцію 25 мая 1849 г., обнародованную 5 іюня того же года. Конституція признала, какъ одинъ изъ конституціонныхъ законовъ, право общинъ завѣдывать свободно своими дѣлами, при чемъ указывалось, что это право будетъ регулировано закономъ. На основаніи этого постановленія конституціи, были изданы законы о самоуправленіи въ столицѣ въ 1857, 1861 и 1865 годахъ, а относительно самоуправленія въ прочихъ городахъ—въ 1863 году. Столь долгій сравнительно промежутокъ между конституціей и законами о самоуправленіи объясняется тѣмъ тревожнымъ настроеніемъ, въ какомъ находилась страна по случаю Шлезвигъ-Голштинскаго вопроса, вовлекшаго ее двоекратно въ войну, да и реакціонное движеніе давало себя знать. Послѣднее отразилось и на конституціи 1855 г., изданной для объединенія королевства съ герцогствами и не отмѣнявшей конституціи 1849 г., а лишь сокращавшей ея компетенцію въ пользу общей конституціи. Такъ какъ провинціальные сеймы герцогствъ отказались признать эту конституцію, то она имѣла лишь временное значеніе. Въ виду этой неудачи король ограничился изданіемъ для Даніи и Шлезвига конституціи 1863 г., которая, въ свою очередь, потеряла значеніе на слѣдующій годъ, съ переходомъ герцогствъ къ Австріи и Пруссіи. Существованіе двухъ конституцій, датской и общей, явилось излишнимъ, и демократиче-

ская партія возбудила вопросъ о пересмотрѣ собственно датской конституціи, урѣзанной въ пользу общей конституціи; народъ требовалъ возвращенія къ представительному режиму 1849 г.

Правительство представило проектъ, возстановлявшій конституцію 1849 г., съ существенными, впрочемъ, измѣненіями въ либеральномъ смыслѣ. Означенный проектъ 28 іюля 1866 г. сталъ конституціей, дѣйствующей въ Даніи и въ настоящее время. Ст. 91 этой конституціи, подобно конституціи 1849 г., постановляла: «Право общинъ завѣдывать свободно своими дѣлами будетъ регулировано закономъ». Въ силу этой статьи были изданы законъ 1867 г. о сельскихъ общинахъ и законъ 1868 г. о городскихъ общинахъ [1]).

Изъ изложеннаго видно, какъ мѣстное самоуправленіе быстро потребовало участія населенія въ центральномъ управленіи и законодательствѣ. Видно также, что датскія конституціи ставятъ въ тѣсную связь мѣстное самоуправленіе съ конституціоннымъ строемъ.

Бельгія. Въ 1830 г. произошло возстаніе въ Бельгіи противъ Нидерландовъ, вызвавшее отпаденіе первой и образованіе Бельгійскаго королевства. Былъ созванъ учредительный конгрессъ, чтобы выработать конституцію для новаго королевства. Конституція эта, обнародованная 7 февраля 1831 г. и составленная въ весьма либеральномъ духѣ, предоставляетъ верховную власть народу и прямо ставитъ въ связь конституціонный строй съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, придавая этому послѣднему совершенно политическое значеніе. При обсужденіи вопроса о положеніи мѣстнаго самоуправленія въ государственномъ строѣ, комиссія, разсматривавшая предварительно проектъ конституціи, въ лицѣ своего докладчика депутата Raikem'a, предложила конгрессу признать на ряду съ другими тремя государственными властями еще четвертую— «власть муниципальную и провинціальную». «Представленный вамъ проектъ», говорилъ докладчикъ, «установилъ существованіе трехъ властей, но центральная секція считала бы полезнымъ признать существованіе четвертой власти — власти муниципальной и провинціальной» [2]). Конгрессъ принялъ это предложеніе, почему въ тит. III хартіи «О государственныхъ властяхъ», на ряду съ законодательной, исполнительной и судебной властями, перечисляются въ ст. 31 и органы мѣстнаго самоуправленія. Эта статья гласитъ: «Интересы, касающіеся исключительно общинъ или провинцій, регулируются общинными или провинціальными совѣтами, на основаніи принциповъ, установленныхъ конституціей». Бельгійскій національный конгрессъ, замѣчаетъ проф. Giron, призналъ, такимъ образомъ, что «существуютъ интересы областные (régionaux), отличные въ извѣстной степени отъ общихъ интересовъ страны, и придалъ характеръ представительства выборнымъ собраніямъ, предназначеннымъ къ ихъ завѣдыванію. Онъ, такимъ образомъ, призналъ и учредилъ настоящую мѣстную власть» [3]).

---

[1]) Dareste, Les constitutions modernes, t. II, pp. 1—3, 18; Goos, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark (1889), S. 121; Торсое, Исторія нашего столѣтія. Перев. съ датскаго, т. I. стр. 228—230; Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы, т. II, стр. 190—196.

[2]) Hatschek, Die Selbstverwaltung in jur. und pol. Bedeutung, Ss. 63—74.

[3]) Giron, Le droit public de la Belgique, p. 160.

Равнымъ образомъ проф. de Fooz, сравнивая постановленія Нидерландской конституціи 1815 г. и Бельгійской, приходитъ къ заключенію, что послѣдняя «d'une manière plus nette et plus absolue» подчеркнула политическое значеніе мѣстнаго самоуправленія. При этотъ онъ замѣчаетъ, что бельгійскій учредительный конгрессъ, вотируя ст. 31, вовсе не думалъ ограничивать компетенцію провинціальныхъ и общинныхъ совѣтовъ завѣдываніемъ интересами исключительно общинными или провинціальными; онъ желалъ лишь воспрепятствовать, чтобы это завѣдываніе было ввѣрено другимъ лицамъ. Но конституція не ограничиваетъ компетенціи этихъ совѣтовъ правомъ вѣдать интересы, касающіеся исключительно провинціи или общины [1]). Въ ст. 108 конституціи указаны и тѣ начала, которыя должны лечь въ основу будущихъ законовъ о мѣстномъ самоуправленіи: 1) избраніе должностныхъ лицъ путемъ прямой подачи голосовъ; 2) всѣ интересы общины и провинціи передаются въ вѣдѣніе общинныхъ и провинціальныхъ совѣтовъ, при чемъ въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ, постановленія этихъ послѣднихъ должны быть утверждаемы правительствомъ; 3) въ границахъ, установленныхъ закономъ, допускается публичность засѣданій тѣхъ и другихъ совѣтовъ; 4) гласность имѣетъ мѣсто и относительно бюджета и отчетности; 5) за королемъ и законодательной властью остается право наблюденія за тѣмъ, чтобы совѣты не переступали установленныхъ закономъ границъ ихъ дѣятельности и не нарушали общихъ интересовъ. Въ ст. 139 конституціи конгрессъ объявлялъ, что необходимо въ возможно непродолжительномъ времени озаботиться изданіемъ закона о мѣстномъ самоуправленіи [2]). Въ силу этой статьи, въ 1833 г. былъ представленъ палатѣ депутатовъ проектъ общинной организаціи, утвержденный въ 1836 г. Впослѣдствіи этотъ законъ неоднократно дополнялся и измѣнялся. Въ 1848 г., напримѣръ, благодаря либеральной партіи, былъ проведенъ законъ, возложившій на короля обязанность испрашивать передъ назначеніемъ бургомистровъ согласіе на то провинціальной депутаціи (выборная коллегія, завѣдующая дѣлами провинціальнаго самоуправленія). Въ 1836 г. былъ также утвержденъ законъ о провинціальномъ самоуправленіи, видоизмѣненный законами 1848, 1863, 1870, 1872, 1874, 1878 и 1887 г.г. «Это множество измѣненій и улучшеній», по мнѣнію Ferrand'a, «показываетъ, какое вниманіе бельгійцы придаютъ вполнѣ справедливо своимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, и какія внимательныя заботы они прилагаютъ къ сохраненію ихъ въ гармоніи съ состояніемъ умовъ и потребностями политическаго быта» [3]).

Нидерланды. До 1814 г. въ Нидерландахъ примѣнялась та же система централизаціи, какая господствовала во Франціи. Съ паденіемъ Наполеона и удаленіемъ французскаго войска пала и французская администрація. Съ воцареніемъ прежняго короля, Вильгельма I, уничтожается дѣленіе на департаменты и возстановляется старинное дѣленіе на провинціи, точно такъ же, какъ въ Бельгіи, присоединенной къ Нидерландамъ согласно рѣшенію великихъ державъ. Вильгельмъ I, согласно своему обѣщанію даровать конституцію, поручилъ выработать проектъ ея особой комиссіи. «Основной законъ»—такъ официально названъ актъ конституціи

[1]) De Fooz, Le droit administratif belge, t. IV, pp. 242—243.
[2]) Dareste, Les constitutions modernes. T. I, pp. 72, 82—83, 87.
[3]) Ferrand, Les institutions administratives, p. 77.

1815 г.—учредилъ монархію по образцу монархіи Людовика XVIII, т. е. съ сильной королевской властью; генеральные штаты обладали очень ограниченной инціативой и были совершенно лишены права вносить поправки къ законамъ. Этотъ характеръ, а отчасти остатки французскаго режима, отразились на статьяхъ (129—161) конституціи, посвященныхъ мѣстному самоуправленію [1]). Тѣмъ не менѣе, сравнительно съ французскими конституціями, нидерландская даетъ значительно большія права мѣстному самоуправленію и признаетъ наличность особыхъ мѣстныхъ интересовъ, почему голландскій проф. Hartog, характеризуя эту конституцію, находитъ, что одну изъ ея отличительныхъ чертъ составляетъ заботливое отношеніе къ интересамъ самоуправленія [2]). А бельгійскій проф. de Fooz, цитируя ст. 146 конституціи, («На провинціальные штаты возлагается все, что касается администраціи и внутренняго хозяйства; они издаютъ, съ утвержденія короля, регламенты, которые они сочтутъ необходимыми или полезными въ интересахъ провинціи»), замѣчаетъ: «Voilá la province rendue à la vie civile et à la vie politique» [3]). Другой бельгійскій профессоръ Giron также находитъ, что съ этой эпохи начинается «возстановленіе въ Бельгіи древнихъ провинціальныхъ и общинныхъ вольностей, которыя временно задушены были деспотизмомъ конвента и имперіи» [4]). Но либеральная партія осталась недовольна этой конституціей, находя, что она устанавливаетъ фиктивное представительство и предоставляетъ слишкомъ много власти администраціи. Поэтому въ 1844 г. вождь либеральной партіи Торбеке предложилъ пересмотръ конституціи, но король отказалъ въ этомъ, поддерживаемый партіей консервативной. Послѣ этого движеніе въ пользу пересмотра усилилось, а въ 1848 г. король, отчасти подъ вліяніемъ февральской революціи, назначилъ, помимо своего консервативнаго министерства, комиссію для изготовленія проекта пересмотра, въ составѣ Торбеке и еще трехъ либераловъ. Затѣмъ король созвалъ учредительные генеральные штаты, которые и выработали окончательно новый основной законъ, обнародованный въ октябрѣ 1848 г. Эта конституція составлена въ значительно болѣе либеральномъ духѣ сравнительно съ конституціей 1815 г.: установлены прямые выборы для генеральныхъ штатовъ, ограничена власть короля, введено отвѣтственное министерство и пр. Этотъ либеральный духъ отразился и на статьяхъ, касающихся мѣстнаго самоуправленія (123—144), для выбора органовъ котораго также установлено прямое голосованіе и увеличена ихъ самостоятельность. Введеніемъ этой конституціи, замѣчаетъ проф. Hartog, была вызвана необходимость въ новыхъ административныхъ законахъ, въ томъ числѣ и по мѣстному самоуправленію [5]). Въ этихъ видахъ ст. 5 доп. акта конституціи и требовала представленія законопроекта о мѣстномъ самоуправленіи въ ближайшую же сессію генеральныхъ штатовъ. На этомъ основаніи были изданы законы о провинціальномъ самоуправленіи 1850 г. и объ общинномъ 1851 г. Въ 1887 г., по настоянію либеральной партіи, состоялся пересмотръ конституціи въ

---

[1]) Die Constitutionen der Europäischen Staaten, 2 T., Ss. 129—161.

[2]) Hartog. Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlanden, S. 7.

[3]) De Fooz, Le droit administratif belge, t. IV, p. 242.

[4]) Giron, Essai sur le droit communal de la Belgique, p. 126.

[5]) Hartog, Ibidem, S. 7.

смыслѣ распространенія участія въ выборахъ въ генеральные штаты на большее количество населенія. Соотвѣтственное измѣненіе получили и статьи, посвященныя мѣстному самоуправленію (ст. 80, 127 и 143) [1]).

Изъ вышеприведенныхъ данныхъ явствуетъ, что мѣстное самоуправленіе въ Нидерландахъ возникло вмѣстѣ съ конституціей, и что ихъ развитіе шло параллельно.

Италія. Въ Сардиніи, составляющей ядро нынѣшняго Итальянскаго королевства, до 1847 года господствовала абсолютная монархія съ бюрократической организаціей управленія. Въ этомъ же году король Карлъ Альбертъ, уступая либеральному движенію, охватившему всю Италію, предпринялъ рядъ реформъ въ либеральномъ направленіи, въ томъ числѣ и реформу мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія. На этотъ путь, впрочемъ, король, какъ замѣчаетъ историкъ итальянской революціи Гарнье-Паже, вступилъ робко, и лишь происшедшая въ Неаполѣ революція ускорила ходъ событій.

4 марта король подписалъ и обнародовалъ конституцію. «Въ противоположность прецедентамъ», замѣчаетъ Ferrand [2]), «происшедшимъ у насъ при Людовикѣ XVIII въ 1814—1815 г.г. и Людовикѣ-Филиппѣ въ 1830 г., этотъ государь не ограничился созданіемъ двухъ палатъ, избирательнаго корпуса, отвѣтственности министровъ и пр., — онъ поспѣшилъ также реформировать и приспособить къ политической свободѣ учрежденія общинныя и провинціальныя». Предоставленное закономъ 1847 г. право мѣстнаго самоуправленія было признано недостаточнымъ при новомъ режимѣ, а потому правительство на основаніи ст. 74 конституціи, требовавшей урегулированія мѣстнаго самоуправленія особымъ закономъ [3]), издало законъ 7 октября 1848 г., организовавшій представительство и систему самоуправленія въ округѣ, общинѣ и провинціи. Этотъ законъ понизилъ цензъ, сократилъ права синдиковъ и интендантовъ, увеличилъ компетенцію мѣстныхъ совѣтовъ. «Этотъ законъ», замѣчаетъ Ferrand, «принесъ наилучшіе плоды и, можно сказать, что онъ выдрессировалъ пьемонтское населеніе для конституціоннаго режима». Но въ 1859 г. правительство, съ Кавуромъ во главѣ, признало необходимымъ еще болѣе расширить мѣстное самоуправленіе, что и сдѣлало закономъ 23 октября того же года, заимствованнымъ въ большей части изъ Бельгіи. Послѣдующій законъ 1865 г. въ нѣкоторыхъ частяхъ дополнилъ законъ 1859 г. и распространилъ примѣненіе его на вновь присоединенныя провинціи, на которыя вмѣстѣ съ тѣмъ распространялась конституція сардинская, пока въ 1861 г. послѣдняя не стала конституціей объединеннаго Итальянскаго королевства. Благодаря мѣстному самоуправленію объясняется, по мнѣнію Ferrand'a, что столь раздробленный и неопытный народъ, какъ итальянцы, вполнѣ приноровился къ конституціонному режиму [4]).

Изъ этихъ данныхъ можно усмотрѣть, что развитіе мѣстнаго само-

---

[1]) Dareste, Les constitutions modernes, t. I, éd. 1883, pp. 98—102, III; éd. 1891, pp. 105, 114—115, 117; Сеньобосъ, Политическая исторія современной Европы, т. I, стр. 211—214, 220—224.

[2]) Ferrand, Les institutions administratives en France et à l'étranger, pp. 78—80.

[3]) Dareste, Les constitutions modernes, t. II, pp. 597—598, 609.

[4]) Ferrand, Ibid., p. 155.

управленія въ Сардиніи тѣсно связано было съ конституціоннымъ строемъ послѣдней. Эту же связь можно усмотрѣть и изъ исторіи другихъ итальянскихъ конституцій, которыя замѣнила впослѣдствіи сардинская. Оставляя въ сторонѣ итальянскія конституціи конца прошлаго и начала нынѣшняго столѣтій, созданныя Наполеономъ, такъ какъ онѣ устанавливались по образцу французскихъ, проводившихъ централизацію управленія, достаточно напомнить, что сицилійская конституція 1812 г., данная королемъ Фердинандомъ подъ англійскимъ вліяніемъ, вводитъ мѣстное самоуправленіе. Равнымъ образомъ и конституція папы Пія VII, дарованная имъ Церковной области въ 1816 г., посвящаетъ рядъ статей мѣстному самоуправленію (147—188) [1]. Изъ исторіи современныхъ сардинской конституцій также можно усмотрѣть, что здѣсь либеральная партія разсматривала мѣстное самоуправленіе, какъ первую ступень къ достиженію политической свободы. Такъ было въ Римѣ, гдѣ папа Пій IX послѣ цѣлаго ряда либеральныхъ реформъ, изъ которыхъ на первомъ планѣ стояло мѣстное самоуправленіе, вынужденъ былъ дать конституцію въ 1848 г. и допустить населеніе къ участію въ верховномъ управленіи [2]); то же самое происходило и въ великомъ герцогствѣ Тосканскомъ, гдѣ великій герцогъ Леопольдъ, приглашая въ министерство маркиза Ридольфи и графа Серристори, принялъ ихъ программу дѣйствій, состоявшую въ учрежденіи выборныхъ муниципалитетовъ, образованіи провинціальныхъ совѣтовъ и, наконецъ, учрежденія центральнаго представительнаго собранія [3]). Въ Неаполитанскомъ королевствѣ учрежденіе мѣстнаго представительства находится также въ тѣсной связи съ возникновеніемъ конституціи, такъ какъ король 18 января 1848 г. вынужденъ былъ вслѣдствіе революціи распубликовать указъ объ учрежденіи провинціальныхъ собраній, а 10 іюля того же года о введеніи конституціи [4]). Вообще въ ту эпоху либеральнаго движенія однимъ изъ основныхъ требованій, какъ то удостовѣряетъ историкъ Соренъ [5]), было требованіе повсюду учрежденія мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ населеніе разсматривало это какъ первый шагъ къ центральному представительству.

Изъ приведенныхъ данныхъ можно видѣть, что населеніе (а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и правительство), смотрѣло на реформу мѣстнаго самоуправленія, какъ на первый шагъ къ реорганизаціи всего государственнаго строя на началахъ самоуправленія, какъ ближайшую цѣль предвидѣло введеніе въ странѣ конституціи.

Испанія. Въ началѣ настоящаго столѣтія Испанія представляла изъ себя неограниченную церковную монархію. Старыя помѣстныя вольности (арагонская конституція, коммунеросы Кастиліи, германіи Валенсіи) были уничтожены, а государственныя сословныя собранія (кортесы) продолжали существовать лишь номинально; они были совершенно безсильны, въ теченіе трехъ почти вѣковъ избирались по волѣ правительства

---

[1]) Die Constitutionen der Europäischen Staaten, 3 Th., Ss. 543—559, IV Th., Ss. 867—918.

[2]) Гарнье-Паже, назв. соч., стр. 13—14, 44—47, 49—51; Карѣевъ, Исторія Западной Европы, т. V, стр. 431—434.

[3]) Гарнье-Паже, назв. соч., стр. 15—16, 43.

[4]) Гарнье-Паже, назв. соч., стр. 29—37.

[5]) Соренъ, Исторія Италіи, стр. 128.

и созывались только для тѣхъ или другихъ церемоній. Въ странѣ существовала одна только политическая власть—самодержавный король.

Идеи конституціонализма и связанныхъ съ нимъ преобразованій перенесены были въ Испанію французами. Послѣ нашествія Наполеона старый режимъ былъ разрушенъ, испанцы принуждены были попытаться ввести новый, и это было рѣшительнымъ моментомъ въ ихъ исторіи [1]). Наполеонъ I, возложивъ испанскую корону на главу брата своего Іосифа, созвалъ въ Байону собраніе нотаблей, чтобы выработать конституцію для Испаніи. Подобно всѣмъ конституціямъ въ государствахъ, созданныхъ Наполеономъ или зависимыхъ отъ него, она была подражаніемъ конституціи Французской имперіи, — конституціи, основанной на началахъ централизаціи и чуждой принциповъ самоуправленія. Ея существованіе было весьма краткое; она не оставила, да и не могла оставить слѣдовъ въ учрежденіяхъ страны или въ общественномъ духѣ народа. На смѣну ей явилась конституція 1812 года, которая возникла посреди ожесточенной національной войны, организованной противъ чужеземнаго французскаго владычества. Провинціальныя мятежныя юнты учредили въ Кадиксѣ юнту генеральную, во главѣ которой стояло регентство. Это регентство созвало кортесы въ Кадиксѣ, чтобы выработать конституцію, которая должна была обезпечить странѣ, по освобожденіи отъ чужеземнаго ига, внутреннюю свободу. Созванные кортесы имѣли со старыми традиціонными кортесами, гдѣ засѣдали гранды и прелаты, только одно общее названіе. Это было собраніе депутатовъ отъ всѣхъ сословій, выбранное трехстепеннымъ всеобщимъ голосованіемъ. Оно вполнѣ походило на генеральные штаты Франціи 1789 г., оно приняло тѣ же доктрины и вотировало тѣ же мѣры. Подобно французскому національному собранію 1789 г., кортесы 1812 года, въ выработанной ими конституціи, обратили самое серьезное вниманіе на организацію мѣстнаго управленія на началахъ самоуправленія; для общинъ и провинцій они установили свободное устройство и управленіе; всѣ органы мѣстнаго управленія были выборные, стоявшіе внѣ правительственнаго надзора. «Эти событія въ Испаніи», говоритъ профессоръ Бидерманъ, «оказали свое дѣйствіе не только на смежную Португалію, но простерли свое вліяніе даже за море, на Италію. Въ Лиссабонѣ, въ Неаполѣ, въ Туринѣ возникли движенія за введеніе испанской конституціи, которая считалась идеаломъ либеральной демократической конституціи» [2]). Но первые опыты либеральной конституціи и положеннаго въ основу ея мѣстнаго самоуправленія были прерваны вторженіемъ англичанъ. Англійская армія возстановила абсолютнаго короля. Народъ не привыкъ еще къ самоуправленію, оно не успѣло еще укорениться въ странѣ, и только отсутствіе короля давало перевѣсъ либеральной партіи. Фердинандъ VII, въ изданномъ имъ манифестѣ заявилъ свою королевскую волю «не только не присягать конституціи и не принимать никакого декрета кортесовъ, но и объявить эту конституцію и эти декреты неимѣющими силы».

Конституція была отмѣнена, старый строй возстановленъ въ томъ

---

[1]) Сеньобосъ, Политическая исторія Европы, т. I, стр. 270 (изд. 1898 г.); Трачевскій, Исторія девятнадцатаго вѣка (1872 г.), ч. I, стр. 122.

[2]) Сборникъ статей о конституціонномъ началѣ, изд. бар. Гакстгаузеномъ (перев. 1866 г.), стр. 119.

же видѣ, какой онъ имѣлъ до 1808 года, и зачатки самоуправленія, введеннаго конституціей 1812 г., были уничтожены. Въ 1820 году вспыхнула революція; партія абсолютистовъ была удалена отъ дѣлъ, и власть перешла въ руки партіи либеральной. Конституція была возстановлена, и сторонники ея приложили всѣ усилія къ укрѣпленію ея авторитета. Но старанія ихъ не привели ни къ чему. Уже въ 1823 г., при помощи французской арміи, абсолютный режимъ былъ возстановленъ и незыблемо держался до смерти Фердинанда VII (1833). Возникшая затѣмъ борьба за престолонаслѣдіе внесла новыя перемѣны въ политическія судьбы Испаніи. Военныя пронунціаменто слѣдуютъ одно за другимъ, конституціи провозглашаются, измѣняются, отмѣняются. Конституціонная исторія Испаніи есть въ сущности повтореніе, и притомъ въ усиленномъ видѣ, конституціонной исторіи Франціи. Та же неустойчивость режима, тѣ же постоянныя смѣны министерства [1]); та же и основная причина этихъ явленій — отсутствіе у массы населенія навыка къ самоуправленію, пріобрѣтаемаго постепенною практикою въ мѣстныхъ дѣлахъ [2]). Также, какъ и во Франціи, либеральная партія въ Испаніи весьма скоро поняла, какое значеніе имѣетъ мѣстное самоуправленіе для устойчивости самоуправленія центральнаго и уже въ началѣ 30-хъ годовъ однимъ изъ основныхъ своихъ требованій поставила учрежденіе выборныхъ и мѣстныхъ властей въ провинціяхъ и городахъ. Когда регентша, вдова Фердинанда VII, Марія-Христина, въ борьбѣ противъ дона Карлоса, опиравшагося на партію абсолютистовъ и феодаловъ, вынуждена была обратиться за поддержкою къ партіи либеральной, то вновь созванные ею кортесы выработали конституцію по образцу конституціи бельгійской, которая придаетъ мѣстному самоуправленію совершенно политическое значеніе, считаетъ его однимъ изъ существенныхъ элементовъ конституціоннаго строя. Но королева-регентша, получавшая внушенія отъ Людовика-Филиппа, не хотѣла примириться съ конституціей 1837 г. Пока Эспартеро (стоявшій во главѣ либеральной партіи) наносилъ послѣдніе удары карлистскимъ бандамъ, Марія-Христина, распустивъ палату, добилась посредствомъ административнаго давленія на выборахъ болѣе благопріятной для своихъ видовъ палаты депутатовъ, и послѣдняя приняла реакціонный законъ, ограничивавшій муниципальныя вольности испанскихъ городовъ. Но этотъ законъ былъ причиною возстанія въ Мадридѣ и другихъ городахъ (1840). Во главѣ возстанія были экзальтадосы (прогрессисты); Марія-Христина призвала къ власти Эспартеро, а сама вынуждена была сложить съ себя званіе правительницы государства и удалилась во Францію. Эспартеро правилъ три года, но въ концѣ концовъ возбудилъ противъ себя всѣ партіи и былъ низвергнутъ. Марія-Христина возвратилась въ Испанію, и власть перешла въ руки умѣренныхъ, во главѣ которыхъ стоялъ Нарваесъ. Умѣренные желали избѣгнуть радикальныхъ реформъ, на которыя косо смотрѣло духовенство и крупные собственники; поэтому они хотѣли сохранить верхнюю палату съ наслѣдственными и пожизненными членами, высокій избирательный цензъ, цензуру, и оставить мѣстное управленіе подъ властью центральнаго правительства. Соотвѣтственно этой программѣ

---

[1]) За 25 лѣтъ (1833—1858 гг.) перемѣнилось 47 президентовъ совѣта, 61 министръ внутреннихъ дѣлъ, 78 министровъ финансовъ и 98 военныхъ министровъ.

[2]) Torres Campos, Staatsrecht des Königreichs Spanien, S. 8.

прогрессистская конституція 1837 г. была уничтожена и замѣнена конституціей 1845 г. По этой послѣдней, корона, министерство и государственный совѣтъ имѣли въ своихъ рукахъ всю дѣйствительную власть и назначали муниципальныя и провинціальныя власти. Это была полная централизація, заимствованная изъ Франціи и вполнѣ соотвѣтствовавшая духу конституціи, клонившейся къ абсолютизму. Умѣренная партія управляла Испаніей въ теченіе 10 лѣтъ (1845—1854). Этотъ режимъ окончился революціей. Созванные въ 1854 г. учредительные кортесы занялись выработкой новой конституціи, при чемъ обратили серьезное вниманіе на организацію мѣстнаго самоуправленія. Усматривая, что законъ объ организаціяхъ провинціальныхъ учрежденій почти совершенно отмѣненъ въ административномъ порядкѣ, учредительные кортесы, по словамъ Mazade, признали наиболѣе соотвѣтственнымъ замѣнить существовавшую бюрократическую организацію «tout au plus susceptible de quelque réformes par une législation exhumée provisoirement de l'époque constitutionnelle de 1821» [1]), т. е., иначе говоря, учредительные кортесы рѣшили вернуться къ широкой организаціи мѣстнаго самоуправленія, установленной учредительнымъ собраніемъ 1812 г.

Въ послѣдующей, полной тѣхъ же превратностей, политической исторіи Испаніи, судьба мѣстнаго самоуправленія тѣсно связана съ судьбой конституціоннаго режима. Сторонники абсолютнаго строя были противниками широкаго развитія началъ мѣстнаго самоуправленія, либеральная же партія, ратовавшая за расширеніе конституціонныхъ правъ, требовала, вмѣстѣ съ тѣмъ, и соотвѣтственнаго расширенія самоуправленія въ мѣстныхъ дѣлахъ. «Послѣ того, какъ мы вѣрно скопировали французское законодательство», говорилъ въ 1867 г. въ сенатѣ одинъ изъ передовыхъ либераловъ Llorente, «наши общины и провинціи испытываютъ полный недостатокъ въ административной свободѣ» [2]). Образованная въ 1880 г. Ruiz Sorrilea прогрессивная партія въ свою программу также включила требованіе административной автономіи общинъ и провинцій [3]).

Въ дѣйствующей конституціи,—которая, по замѣчанію испанскаго профессора Torres Campos [4]), составляетъ середину между конституціей 1845 г. и такъ называемой демократической конституціей 1869 г. — о мѣстномъ самоуправленіи говорятъ ст. 82—84. Послѣдняя изъ этихъ статей опредѣляетъ общія, довольно широкія основанія, на которыхъ должно быть организовано мѣстное самоуправленіе. Ближайшія же правила для этого послѣдняго статья предоставляетъ опредѣлить особому закону. Во исполненіе этого постановленія конституціи, были изданы законы о муниципальномъ устройствѣ 16 декабря 1876 г., 9 декабря 1881 г. и о провинціальномъ самоуправленіи—29 августа 1882 г.

Конституціонная исторія Испаніи показываетъ, насколько неустойчивой является конституція, данная народу, не имѣвшему достаточной къ ней подготовки въ мѣстномъ самоуправленіи. Эта исторія можетъ служить лучшимъ оправданіемъ словъ профессора Телькампфа, что «конституція безъ самоуправленія шаткая кровля, которую повалитъ каждая буря».

---

[1]) Mazade, Les révolutions de l'Espagne contemporaine (1869), pp. 84—85.
[2]) Mazade, ib., pp. 376—377.
[3]) Ives Guyot, L'évolution politique et sociale de l'Espagne (1899), p. 254.
[4]) Torres Campos, ib., Ss. 7—8.

Румынія. Согласно Адріанопольскому трактату 1829 г., Молдавія и Валахія стали вассальными княжествами Турецкой имперіи. Два органическихъ регламента, выработанныхъ поръ русскимъ вліяніемъ, опредѣлили государственное устройство обоихъ княжествъ: они установили представительныя собранія, съ ограниченной, впрочемъ, властью, состоявшія исключительно изъ румынскаго боярства; одновременно съ тѣмъ было введено сельское и городское самоуправленіе; округа же управлялись бюрократически. Либеральная партія находила эти реформы недостаточными, и въ 1848 г., подъ вліяніемъ французской революціи того же года, вспыхнула революція въ Бухарестѣ, заставившая князя бѣжать. Образовалось временное правительство; требованія румынскихъ либераловъ сводились къ установленію отвѣтственности главы государства, министровъ и должностныхъ лицъ, къ установленію представительнаго режима на болѣе широкихъ началахъ, а равно къ установленію окружнаго самоуправленія. Но это движеніе не имѣло успѣха, а Балта-Лиманская конвенція 1849 г. ограничила политическія права населенія, предоставленныя ему регламентами 1834 г. Дѣйствіе этой конвенціи продолжалось до Парижскаго трактата 1856 г. Въ силу послѣдняго былъ отмѣненъ протекторатъ Россіи надъ княжествами, и образована международная комиссія для изученія на мѣстѣ вопроса о необходимыхъ реформахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ были созваны ad hoc въ обоихъ княжествахъ совѣщательныя собранія, чтобы узнать желанія населенія. Собранія обоихъ княжествъ взаимно согласились (19 и 21 окт. 1857 г.), что необходимы: 1) автономное правленіе, 2) объединеніе обоихъ княжествъ, 3) избраніе князя изъ иностранныхъ принцевъ и 4) организація представительнаго правленія. Эта декларація (за исключеніемъ 2-го пункта) была принята Парижской конференціей на основаніи конвенціи или органическаго статута 19 августа 1858 г. На ряду съ установленіемъ представительнаго режима конвенція признала необходимымъ организацію мѣстнаго самоуправленія (art. 46. «Les institutions municipales, tant urbaines que rurales, recevront tous les développement que comportent les stipulations de la présente convention»). Избраніе обоими княжествами полковника Кузы подъ именемъ князя Александра-Іоанна повлекло за собой объединеніе княжествъ, признанное Турціей и великими державами и торжественно провозглашенное въ 1861 г. Румынское правительство, въ силу ст. 43 конвенціи, издало 1 апрѣля 1864 г. законъ объ общинномъ самоуправленіи, а закономъ 2-го апрѣля объ окружныхъ совѣтахъ положило начало окружному самоуправленію, котораго либеральная партія уже издавна домогалась. Попытки къ личному правленію со стороны князя Александра, пытавшагося подражать Наполеону III, вызвали въ 1866 г. 3 февраля революцію, низвергшую князя. 20 апрѣля, путемъ плебисцита, былъ призванъ на престолъ принцъ Карлъ Гогенцоллернъ-Зигмарингенскій, воцарившійся подъ именемъ Карла I. Послѣдній тотчасъ созвалъ учредительное собраніе для установленія окончательной конституціи, долженствовавшей закрѣпить права народа. Учредительное собраніе ревностно принялось за составленіе конституціонной хартіи, при чемъ, въ отличіе отъ французскихъ конституціоналистовъ, обратило серьезное вниманіе на мѣстное самоуправленіе и нашло необходимымъ, подобно бельгійскому учредительному конгрессу 1831 г., признать власть органовъ самоуправленія на ряду съ другими тремя конституціонными властями. Работа учредительнаго собранія была

быстро закончена, и 30 іюня была вотирована конституція. Въ главѣ III (Государственныя власти) упоминаются и органы самоуправленія на ряду съ властями законодательной, исполнительной и судебной. Ст. 37 гласила: «Интересы, касающіеся исключительно округовъ и общинъ, завѣдуются окружными и общинными совѣтами, согласно правиламъ, установленнымъ конституціей и спеціальными законами». Во избѣжаніе возможныхъ недоразумѣній въ будущемъ, въ ст. 107 указывалось, какой характеръ должны имѣть эти законы: «Эти законы будутъ имѣть своимъ основаніемъ независимость общинъ и болѣе полную административную децентрализацію». Ст. 131 прямо возлагаетъ на правительство обязанность озаботиться въ возможно непродолжительномъ времени изданіемъ законовъ по мѣстному самоуправленію. Во исполненіе этой статьи, въ 1872 г. былъ изданъ законъ о генеральныхъ совѣтахъ для завѣдыванія дѣлами окружнаго самоуправленія, впослѣдствіи дополненный, при либеральномъ министерствѣ Братіано, законами 6 марта 1883 г. и 8 мая 1886 г. При этомъ же министерствѣ былъ изданъ рядъ законовъ по общинному самоуправленію, расширившій права общинъ [1]).

Сербія. Въ Сербіи, получившей автономію въ 1839 г., правильная политическая жизнь начинается лишь съ конца 60-хъ годовъ, такъ какъ предшествующій періодъ ея автономной жизни полнъ междоусобицъ и политическихъ революцій, а данный въ 1838 г. турецкимъ султаномъ уставъ фактически почти не примѣнялся [2]). Въ 1868 г., послѣ убіенія князя Михаила, скупщина (совѣтъ родовыхъ старѣйшинъ) избрала на престолъ внука Михаила, Милана, на время малолѣтства котораго было назначено регентство. Во главѣ совѣта регентства стоялъ вождь либеральной партіи Ристичъ. Онъ ввелъ въ Сербіи конституціонный режимъ, издавъ въ 1869 г. конституцію. Въ силу этого устава или конституціи, скупщина превратилась въ представительное собраніе. Въ то же время конституція обезпечила право мѣстному самоуправленію. Въ раздѣлѣ IX хартіи посвящено общинному самоуправленію нѣсколько статей (126 — 130), при чемъ ст. 127 гласила: «общины независимы въ своемъ управленіи, слѣдуя предписаніямъ закона». Съ созданіемъ парламента въ Сербіи появляются и политическія партіи, при чемъ радикальная и либеральная партіи поставили своей программой расширеніе мѣстнаго самоуправленія, а консервативная партія и напредняки—усиленіе бюрократическаго элемента на счетъ общиннаго самоуправленія. Подъ вліяніемъ либеральной партіи, проведенъ законъ 1875 г. въ общинномъ самоуправленіи въ отмѣну закона 1866 г. Съ 1883 г. радикальная партія стала добиваться пересмотра конституціи, но король отказывалъ въ этомъ. Послѣ эпохи абсолютнаго правленія (1883—1886), когда скупщина превратилась въ простое орудіе проведенія правительственныхъ законопроектовъ, и управленіе было централизовано, король оказался, въ силу народнаго недовольства, вынужденнымъ обратиться за составленіемъ министерства къ либе-

---

[1]) Dareste, Les constitutions modernes, 2 éd., t. II, pp. 210—234; Blaramberg, Essai comparé sur les institutions, les lois et les moeurs de la Roumanie, pp. 597—682; Сеньобосъ, Политическая исторія современной Европы, т. II, стр. 229—234; Лохвицкій, Обзоръ современныхъ конституцій, ч. II, изд. 2, стр. 36.

[2]) Ранке, Исторія сербскаго народа. Перев. съ нѣм., 2 изд., стр. 343 и сл. Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы, т. II, стр. 243—246.

ралу Ристичу, а въ январѣ 1888 г. — къ радикалу Груичу. Радикальная партія, добившись власти, настояла въ томъ же 1888 году на введеніи болѣе либеральной конституціи. Эта конституція превратила скупщину въ чисто представительное собраніе (путемъ отмѣны права короля назначать четвертую часть членовъ) и значительно увеличила ея власть. Вмѣстѣ съ тѣмъ конституція восполнила недостатокъ конституціи 1869 г., установивъ, кромѣ общиннаго самоуправленія, самоуправленіе въ болѣе обширныхъ подраздѣленіяхъ, срезахъ и округахъ (ст. 169). Заключительная ст. 170 разд. IX конституціи, посвященнаго мѣстному самоуправленію, говоритъ объ изданіи спеціальнаго закона по мѣстному самоуправленію, въ силу чего и былъ изданъ въ 1890 г. законъ, предоставляющій широкую компетенцію органамъ самоуправленія въ округахъ и срезахъ. На слѣдующій годъ послѣ подписанія конституціи король отрекся отъ престола, заявивъ, что онъ не хочетъ быть «королемъ, только подписывающимъ бумаги»; на престолъ вступилъ сынъ его Александръ, который, подъ вліяніемъ отца своего, въ 1894 г. отмѣнилъ, при содѣйствіи консервативнаго министерства Николаевича, конституцію 1888 г. и главные законы, связанные съ этой конституціей, и возстановилъ конституцію 1869 г., предоставлявшую меньшія права скупщинѣ и мѣстному самоуправленію, при чемъ отмѣнилъ законъ, гарантировавшій свободу общинныхъ выборовъ [1]).

Болгарія. Исторія мѣстнаго самоуправленія въ этой наиболѣе молодой изъ европейскихъ конституціонныхъ странъ тѣсно связана съ ея конституціей. Какъ извѣстно, Берлинскій трактатъ 13 іюля 1878 г. обезпечилъ автономное правленіе Болгаріи, а русское гражданское управленіе занялось организаціей временнаго управленія и выработкой «органическаго устава государственнаго устройства», или конституціи; изданію послѣдней предшествовали временныя правила 17 сентября 1878 г. о городскихъ совѣтахъ и 19 сентября того же года о генеральныхъ совѣтахъ для завѣдыванія дѣлами окружнаго самоуправленія. На слѣдующій 1879 г. было созвано въ Тырновѣ народное собраніе для обсужденія выработаннаго русскимъ управленіемъ проекта конституціи, который и былъ принятъ 16 апрѣля, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями. «Россія даровала Болгаріи», замѣчаетъ по этому поводу французскій писатель, Кейе, бывшій совѣтникомъ по финансовой части при болгарскомъ правительствѣ, «одну изъ наиболѣе свободныхъ и наиболѣе народовластныхъ конституцій. Это почти бельгійская конституція, но со всеобщей подачей голосовъ и безъ второй палаты. Эта конституція обезпечиваетъ наиболѣе широкія вольности». Въ этомъ же смыслѣ высказывается и бельгійскій профессоръ Лавеле, цитирующій вышеприведенныя слова. И дѣйствительно, Тырновская конституція устанавливаетъ всѣ гарантіи свободы: всеобщее голосованіе, свободу ассоціацій, печати, участіе народа въ законодательствѣ и др. Статья 3 этой конституціи прямо опредѣляетъ, что мѣстное управленіе должно быть организовано на началахъ самоуправленія. Статья гласитъ: «Территорія въ административномъ отношеніи дѣлится на округа, околіи и общины. Устройство администраціи бу-

[1]) Сеньобосъ, Политическая исторія современной Европы, т. II, стр. 245—249; Dareste, Les constitutions modernes, т. II, éd. 1883, p. 311. и éd. 1891, pp. 265—267; Annuaire de législation étrangère, 1890, pp. 846—848; 1896, p. 764.

деть опредѣлено особымъ закономъ, на началахъ самоуправленія общинъ». Во исполненіе этой статьи, были изданы въ томъ же году правила объ управленіи городскихъ и сельскихъ общинъ. Дальнѣйшая дѣятельность народнаго собранія была прервана, такъ какъ между нимъ и княземъ, поддерживаемымъ консервативной партіею, произошло столкновеніе, повед шее къ распущенію собранія. Князь Александръ, послѣ попытки составить министерство (1880), произвелъ государственный переворотъ; уволилъ министерство, созвалъ собраніе, отмѣнилъ съ его согласія конституцію и при поддержкѣ консервативной партіи, 9 мая 1881 г., добился для себя отъ великаго народнаго собранія чрезвычайныхъ полномочій. «Послѣдовавшій затѣмъ образъ правленія», замѣчаетъ проф. Лавеле, «былъ воспроизведеніемъ образа правленія Наполеона III во Франціи, послѣ 2 декабря; въ дѣйствительности это былъ абсолютизмъ, скрытый подъ легкимъ слоемъ лака конституціонализма». Во главѣ правленія стало консервативное министерство. Перемѣна эта не замедлила отразиться и на развитіи законодательства по мѣстному самоуправленію. Изданный въ 1882 г. законъ о городскомъ и сельскомъ управленіи составляетъ сколокъ французскаго закона 1837 г. и не далъ странѣ истиннаго самоуправленія. Установившійся режимъ вызвалъ протесты со стороны либеральной партіи и адресы въ пользу возстановленія конституціи; конституція была возстановлена въ силѣ 17 декабря 1883 г., и управленіе перешло въ руки либеральнаго министерства; вслѣдъ затѣмъ въ 1886 году, въ цѣляхъ развитія мѣстнаго самоуправленія, были изданы законы о городскихъ и сельскихъ общинахъ. Законы эти предоставили право выбора мэра и его помощниковъ самимъ муниципальнымъ совѣтамъ. Члены муниципальныхъ совѣтовъ, мэры и ихъ помощники увольняются по постановленію постоянной окружной комиссіи. Тѣмъ же либеральнымъ направленіемъ отличается и законъ 1887 г. о генеральныхъ совѣтахъ. Этотъ законъ, по мнѣнію болгарскаго писателя Теодорова, устранилъ два существенныхъ недостатка, сравнительно съ предшествующими, такъ какъ замѣнилъ прямыми выборами прежніе двухстепенные, противорѣчащіе духу конституціи, и установилъ особый бюджетъ для округовъ, что дало возможность окружнымъ совѣтамъ предпринимать различнаго рода работы и сооруженія въ интересахъ мѣстнаго населенія. Законъ этотъ, по мнѣнію того же писателя Теодорова, сдѣлалъ значительный шагъ впередъ въ дѣлѣ мѣстнаго самоуправленія [1]).

Такимъ образомъ, изъ приведенныхъ данныхъ видно, что мѣстное самоуправленіе въ Болгаріи установлено было Тырновской конституціей 1879 г. и получило дальнѣйшее свое развитіе на почвѣ этой конституціи и въ тѣсной съ ней связи.

---

[1]) Dareste, Les constitutions modernes, т. II, pp. 274—277; Annuaire de législation étrangère, 1883, pp. 936—952; 1884, pp. 721—739; 1887, pp. 696—723; 1888, pp. 802—808; Лавеле, Балканскій полуостровъ. Перев. съ франц., 1889 г., ч. 2, стр. 57—60, 93—94, прилож. стр. 71—83. Сеньобосъ, Политическая исторія современной Европы, т. II, стр. 252—253.

Приложеніе № 3.

Справка III.

Выборныя учрежденія въ Россіи до введенія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г.

Въ исторіи развитія каждаго государства наблюдается обыкновенно то явленіе, что, пока оно находится въ первобытномъ состояніи, пока оно не сложилось еще окончательно и государственная власть его не окрѣпла—въ немъ существуетъ цѣлый рядъ совершенно автономныхъ отдѣльныхъ городовъ и мѣстностей, разныхъ сословныхъ и территоріальныхъ союзовъ, общинъ и т. п., которые пользуются почти полною самостоятельностью, и всѣ отношенія которыхъ къ государственной власти сводятся къ тому, что они платятъ ей дань, несутъ въ той или другой формѣ военную и иныя повинности, а отъ нея получаютъ защиту отъ внѣшнихъ враговъ. Занятая борьбою съ этими послѣдними, центральная власть, въ свою очередь, обыкновенно не имѣетъ ни средствъ, ни силъ для надлежащей организаціи внутренняго управленія, и въ отношеніи этого послѣдняго ограничивается поддержаніемъ самаго примитивнаго порядка; назначаетъ для завѣдыванія отдѣльными областями своихъ намѣстниковъ съ неограниченными почти полномочіями, подкрѣпляетъ ихъ авторитетъ военною силою и требуетъ отъ населенія лишь исправнаго платежа дани и отправленія повинностей, всѣ же заботы объ организаціи суда, полицейскаго надзора и пр. стремится возложить по возможности на само населеніе. Въ восточныхъ деспотическихъ государствахъ это явленіе наблюдается еще и въ настоящее время—государства эти, будучи самодержавными вверху, допускаютъ самое широкое самоуправленіе внизу.

Но какъ только государство начинаетъ крѣпнуть и развиваться, какъ только приступаетъ оно къ трудной работѣ собиранія земли, сплоченія однообразныхъ частей, подчиненія (въ политическомъ отношеніи) феодальной аристократіи и полусуверенныхъ общинъ—оно немедленно начинаетъ постепенно вводить административную централизацію и постепенно беретъ функціи управленія въ свои руки.

Этотъ послѣдовательный ходъ развитія государственной жизни легко прослѣдить и въ исторіи Московскаго государства. «Безостановочное разлитіе великорусскаго племени среди другихъ племенъ», говоритъ проф. Градовскій [1]), «шло съ изумительной быстротою. Бродники, поволь-ники, монастыри, казаки, раскольники неутомимо двигались на востокъ и сѣверъ, расширяя предѣлы государственной территоріи или, лучше сказать, Русской земли. Правительство не успѣвало слѣдовать за этимъ народнымъ движеніемъ. Едва оружіе Московскихъ царей подчинило себѣ Казань, какъ повольники уже поклонились имъ Сибирью. Не всегда государственныя формы слѣдовали за колонизаціей. Бродники опережали Правительство, и основанные ими города оставались вольными общинами, пока окрѣпшее внутри государство Московское не подчинило ихъ своей власти». При быстромъ ростѣ территоріи государство не имѣло возможности взять все дѣло управленія въ свои руки. Должности намѣстниковъ и

[1]) Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, т. I (1868), стр. 2.

волостелей были крайне недостаточнымъ для него орудіемъ, предстояло создавать цѣлую систему мѣстныхъ учрежденій, но быстро выполнить эту задачу не представлялось возможнымъ, ибо процессъ образованія служилаго сословія, начавшійся въ XV вѣкѣ, требовалъ времени. «При такомъ недостаткѣ государственныхъ средствъ», говоритъ Чичеринъ, «естественно было предоставить искорененіе разбоевъ самимъ жителямъ области, возложивъ на нихъ и отвѣтственность за успѣхъ; областные жители избавлялись этимъ отъ притѣсненій, а государство получало обезпеченіе въ исполненіи мѣръ для общественной безопасности». Такъ возникли губныя грамоты, которыя сначала давались отдѣльнымъ общинамъ и областямъ—селамъ, принадлежавшимъ частнымъ лицамъ и монастырямъ, городамъ, волостямъ и цѣлымъ уѣздамъ [1]). «Правительство видѣло въ губномъ управленіи не общинное дѣло, а государственное, и только по недостатку собственныхъ средствъ, при маломъ развитіи государственнаго организма, возлагало это дѣло на общины» [2]).

Наибольшее развитіе губныя учрежденія получили въ царствованіе Ивана IV, и это объясняется тѣмъ, что въ это время у Правительства ощущался сильный недостатокъ въ служиломъ сословіи,—а между тѣмъ до царя стали доходить жалобы на размноженіе разбоевъ, не встрѣчающихъ никакого противодѣйствія со стороны намѣстниковъ,—и тѣмъ, что сами намѣстники оказывались неспособными не только для охраны безопасности населенія, но и для правильной администраціи податей и повинностей, составлявшихъ такой важный вопросъ въ Московскомъ государствѣ [3]).

Въ нашей ученой литературѣ почти безспорнымъ представляется вопросъ, что губныя учрежденія, и вообще всѣ такъ называемыя земскія учрежденія, Московскаго государства, являлись не политическимъ пра-

---

[1]) Чичеринъ, Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII вѣкѣ (1856), стр. 41.

[2]) Указанный характеръ губныхъ учрежденій легко усмотрѣть изъ самыхъ губныхъ грамотъ, въ коихъ обыкновенно прописывались мотивы, по которымъ Правительство вводило губныя учрежденія. Въ одной изъ такихъ грамотъ (Бѣлозерской отъ 1539) значится: „били намъ челомъ всякіе люди, что у васъ разбойники села и деревни разбиваютъ, животы ваши грабятъ, села жгутъ, на дорогахъ грабятъ и убиваютъ многихъ до смерти, а многіе люди у себя разбойниковъ держатъ и разбойничью рухлядь принимаютъ. И мы посылаемъ къ вамъ обыщиковъ своихъ, и отъ нашихъ обыщиковъ чинятся вамъ многіе убытки, и волокиты съ ними велики". Въ заключеніе говорится: „жалуемъ васъ, позволяемъ самимъ обыскивать". Государево жалованье состояло въ томъ, что на жителей возлагалась обязанность ловить разбойниковъ, судить и казнить ихъ, а если не будутъ ловить, должны были отвѣчать своимъ имуществомъ, которое шло на удовлетвореніе того, кто потерпѣлъ убытокъ отъ воровъ и разбойниковъ; кромѣ того, Государь угрожалъ имъ опалою и смертною казнью за бездѣятельность (Сергѣевичъ, Лекціи и изслѣдованія по исторіи Русскаго Права, стр. 858).

Еще болѣе ясно характеръ губныхъ учрежденій можно видѣть изъ слѣдующей грамоты: въ 1513 году старцы Ниловой пустыни били челомъ Великому Князю Василію Ивановичу, что ихъ некому беречь отъ татей и разбойниковъ, и что они не могутъ справиться даже со своими старцами, кои живутъ безчинно и не по ихъ уставу. Великій Князь далъ грамоту Своару да Гнеку старостамъ, десятскимъ и всѣмъ крестьянамъ, чтобы они берегли ихъ отъ лихихъ людей и помогали управляться съ безчинными старцами (Акты Арх. Эксп. I, № 157).

[3]) Градовскій, Начала Русскаго Госуд. Права, т. III, стр. 69—70.

вомъ населенія, а тяжелой для него повинностью [1]). «Государство», говоритъ проф. Чичеринъ, «вводило въ управленіе земское начало настолько, насколько оно могло служить для него орудіемъ, и насколько повинности земскихъ людей облегчали собственную его дѣятельность. Никогда оно на губное управленіе не смотрѣло какъ на право земскихъ людей, и доказательствомъ этому служитъ то, что всякій разъ, какъ находило это болѣе удобнымъ, поручало губныя дѣла другимъ властямъ, назначаемымъ отъ Правительства». Губныя учрежденія возлагали на населеніе трудную обязанность охранять личную и имущественную безопасность подъ страхомъ круговой отвѣтственности, и служба въ этихъ учрежденіяхъ представлялась весьма тяжелой и непривлекательной. Населеніе старалось всемѣрно уклониться отъ этой службы, и дѣло доходило иногда до прямого сопротивленія. Такъ, въ 1647 г. игуменья Суздальско-Покровскаго монастыря и мѣстные помѣщики рѣшительно отказались въ выборѣ цѣловальниковъ для губнаго дѣла. Царь велѣлъ «цѣловальниковъ доправить на ослушникахъ, взявши приставовъ у воеводы; для принужденія же игуменьи взять слугу Покровскаго монастыря и посадить его въ тюрьму до тѣхъ поръ, пока не выберутъ цѣловальника; а если Горяиновскій крестьянинъ будетъ скрываться, то вмѣсто его взять другого крестьянина и посадить въ тюрьму, пока не сыщутъ выбраннаго цѣловальника».

Чтобы избавиться отъ этихъ тяжкихъ повинностей, нѣкоторые монастыри испрашивали себѣ жалованныя грамоты, которыми они освобождались отъ обязанности ставить цѣловальниковъ къ губному дѣлу и къ тюрьмамъ, выбирать тюремныхъ сторожей и вообще чѣмъ бы то ни было тянуть къ губному дѣлу [2]). Дворянство, съ своей стороны, «отбывало» отъ службы въ губныхъ старостахъ, а Правительство грозило ему карательными мѣрами [3]). Воеводѣ предписывалось, если «которые дворяне и дѣти боярскія учнутъ ослушаться и не придутъ на выборы, то у знатнѣйшихъ брать людей и крестьянъ и сажать въ тюрьму, пока не объявятся сами, менѣе же знатныхъ самихъ сажать въ тюрьму».

Едва ли въ подобномъ самоуправленіи можно видѣть «современный объемъ идеи самоуправленія», который видитъ въ немъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 26).

Еще болѣе принудительный и тяжелый характеръ имѣли земскія должности по сбору всякихъ денежныхъ доходовъ, на которыя, какъ на осуществлявшія идею самоуправленія, также указываетъ записка (стр. 30).

Посошковъ, въ книгѣ своей «О скудости и богатствѣ», писалъ: «выбираютъ въ цѣловальники самыхъ бѣдняковъ, то какъ ему правда дѣлать, что если ему не украсть, то и хлѣба ему добыть негдѣ». «Головы и цѣловальники», говоритъ Прыжовъ, «это были какъ будто закрѣпощенные кабацкіе служители. Оторвутъ его отъ дома, посадятъ въ кабакъ собирать

---

[1]) Чичеринъ, Назв. соч., стр. 451 и слѣд.

Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, стр. 120.

Градовскій, Начала Русск. Госуд. Пр., т. III, стр. 37.

Лохвицкій, Губернія, ч. 1-я, изд. 2-е (1864), стр. 154, 157 и 180.

Мрочекъ-Дроздовскій, Областное управленіе Россіи XVIII вѣка, ч. 1-я (1876), стр. 50, 51, 59 и 260.

[2]) Чичеринъ, Ib., стр. 473.

[3]) Градовскій, Исторія мѣстнаго упр., т. I, стр. 110.

питейную прибыль, а чѣмъ ему питаться — того не спрашиваютъ» [1]). Москва XVI — XVII в.в. ничего знать не хотѣла, кромѣ государевой службы, а потому одни бѣжали отъ выборовъ, чтобъ не разориться, а другіе, которымъ терять было нечего, а, напротивъ, представлялась возможность нажиться, шли въ кабакъ и разоряли народъ, и такимъ образомъ день ото дня, годъ отъ году, все болѣе и болѣе складывался и крѣпнулъ въ Москвѣ типъ кабацкаго цѣловальника. Народъ всѣми силами старался отдѣлаться отъ выбора въ кабацкія должности. Получали въ городѣ царскій указъ о выборахъ, и лучшіе люди отписывали въ Москву, что имъ не изъ кого выбирать головъ и цѣловальниковъ, ибо одни отлучились на промыслы, другіе заняты дѣлами, а выбирать имъ изъ другихъ городовъ, какъ велитъ Государь, опасно, потому что тѣхъ людей они не знаютъ. На это имъ обыкновенно отвѣчали: «какъ хотите, а выбирайте, но отнюдь не смѣйте, по стачкѣ семьями, очередными службами отъ выборовъ отбиваться; а буде явится остановка какая-нибудь, или выберете дурныхъ людей, или учините какой-нибудь убытокъ, то быть вамъ въ опалѣ и во всякомъ разореньи» (Указъ 1681 г. П. С. З. № 800).

Дѣятельность вѣрныхъ должностей (таможенныхъ и кабацкихъ головъ и цѣловальниковъ), говоритъ проф. Градовскій, «была прямою государственною службою, только подчиненнаго разряда» [2]). Вѣрныя должности не всегда даже были и выборныя; весьма часто Правительство замѣщало ихъ по своему усмотрѣнію: какъ только провинціальный купецъ богатѣлъ, Правительство сейчасъ же переводило его въ Москву и запрягало въ свою службу. Эта «вѣрная служба» по сбору таможенныхъ и кабацкихъ пошлинъ, которая навязывалась богатѣйшему купечеству, такъ называемымъ «гостямъ», была тяжела и отвѣтственна; за правильное поступленіе доходовъ «вѣрные головы» отвѣчали всѣмъ своимъ имуществомъ, и потому отъ этой службы, въ которой, по мнѣнію записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, осуществлялись начала самоуправленія, и «гости» и простые посадскіе люди всемѣрно уклонялись [3]).

Въ 1640 г. прислана была Шуянамъ грамота выбрать изъ посадскихъ людей на Углечь вѣрнаго голову къ таможенному и кабацкому сбору. «Не вели Государь», пишутъ въ отвѣтъ Шуяне, «у насъ сироть своихъ на Углечь вѣрнаго голову имати, чтобы намъ бѣднымъ погорѣлымъ сиротамъ твоимъ государевымъ, въ твоихъ государевыхъ во всякихъ доходахъ отъ такого великаго разоренія не стояти на правежѣ съ голоду и стужи и достальнымъ не погибнути и розно не разбрестися» (Гарелинъ, Акты Шуи, № 75). Въ XVII вѣкѣ послана Суздальцамъ грамота, чтобъ «бирючи кликали по многимъ торговымъ днямъ, не захотятъ ли посадскіе люди и крестьяне держать за собою кружечные дворы въ откупѣхъ, и такіе люди, взявъ добрыя поручныя записи, записывались бы въ съѣзжей избѣ и ѣхали къ Москвѣ. А буде никто не похочетъ взять кабаки въ откупъ, то велѣть земскому старостѣ и всѣмъ посадскимъ людямъ выбрать въ головы тотчасъ самаго лучшаго и пожиточнаго и правдиваго человѣка, котораго

---

[1]) Прыжовъ, Исторія кабаковъ въ Россіи въ связи съ исторіей русскаго народа (1868), стр. 71.

[2]) Градовскій, Начала Русск. Гос. Пр., т. III, стр. 37.

[3]) См. Милюковъ, Очерки по исторіи русской культуры, 2-е изд., 1896 г., ч. I, стр. 183.

бы на такое Великаго Государя дѣло стало; также выбрать въ ларешные и рядовые цѣловальники къ таковому дѣлу знающихъ людей, которые бъ Великаго Государя казну собрали съ немалою прибылью; и буде выборные противъ откупа чего не доберутъ, и тѣ недоборныя деньги велѣть управить на нихъ, выборныхъ».

Такова была независимость въ финансовомъ и экономическомъ отношеніи, которую, по мнѣнію записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 28), земскія власти сохранили до конца XVII столѣтія.

Изъ этихъ краткихъ данныхъ, казалось бы, вполнѣ ясно, какъ далеки были земскія учрежденія Московскаго государства отъ самыхъ примитивныхъ понятій о самоуправленіи въ современномъ значеніи этого слова, какъ тяготилось этимъ самоуправленіемъ населеніе, и какъ чужды были народу московскому его принципы. «Въ области конца XVII вѣка», говоритъ проф. Мрочекъ-Дроздовскій, «не было никакихъ задатковъ для самоуправленія; общества не было, ибо отдѣльные классы его были закрѣпощены государствомъ и могли возродиться въ земскій организмъ не вдругъ, а въ продолженіе долгаго періода времени... При такомъ положеніи дѣла самая идея объ областномъ самоуправленіи не могла возникнуть ни въ народѣ, ни въ правительствѣ» [1]).

Несомнѣнно также, что Правительство не имѣло въ виду давать развитіе самоуправленію и принимать мѣры къ его усовершенствованію. Не туда были направлены его цѣли и стремленія, совершенно въ другую сторону вели его принципы и преданія. Не на самоуправленіи, а на началахъ службы государственной создалось и развилось Московское государство, постепенно выросшее въ многомилліонную Имперію. «Единственный способъ участія въ управленіи», говоритъ проф. Градовскій, «искони состоялъ въ поступленіи на службу Великаго Князя, а впослѣдствіи Царя. Вслѣдствіе этого въ Россіи мы не видимъ противоположенія между поземельною и всевластною нѣкогда аристократіею и королевскою бюрократіею, постепенно вытѣснившею эту аристократію изъ ея позицій. То, что въ Россіи могло быть названо дворянствомъ, безусловно совпадало съ служилымъ классомъ. Самое происхожденіе дворянства коренится въ организаціи службы, какъ государственнаго тягла, положеннаго на опредѣленный разрядъ лицъ верховною властью. Изъ служебнаго тягла вытекали и всѣ права этого класса. Внѣ службы никто изъ членовъ этого сословія не имѣлъ значенія. Быть «не у дѣлъ» значило быть въ опалѣ, въ немилости; уклоняться отъ службы своевольно значило навлечь на себя строгость законовъ, подвергнуться конфискаціи имущества или другому суровому наказанію». «Служилое сословіе являлось орудіемъ, черезъ которое государственная власть господствовала надъ массою тяглаго населенія— надъ волостными, посадскими и торговыми людьми, т. е. надъ государевыми сиротами, въ противоположность государевымъ слугамъ — холопамъ». «Интересы государственной власти совпадали съ интересами служилаго сословія, искавшаго полковой и приказной службы». «При этихъ условіяхъ», говоритъ тотъ же профессоръ, «о развитіи мѣстнаго самоуправленія, всегда предполагающаго самостоятельную дѣятельность мѣстныхъ сословій или классовъ, не могло быть рѣчи». И дѣйствительно, въ исторіи Московскаго государства весьма легко прослѣдить, какъ начало службы

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, Областное управленіе въ Россіи XVIII вѣка, ч. I, стр. 11.

государственной постепенно беретъ рѣшительный перевѣсъ надъ началомъ самоуправленія. Даже земскіе судьи той Важской грамоты, въ которой записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ видитъ едва ли не исходную точку московскаго самоуправленія, по справедливому замѣчанію Дитятина, носятъ въ извѣстной степени характеръ приказный, характеръ слугъ государевыхъ [1]), съ развитіемъ же государства выборное начало все болѣе и болѣе уступаетъ началу правительственнаго назначенія.

Уже во второй Бѣлозерской грамотѣ 1571 г. губные старосты были назначены для всего Бѣлозерскаго уѣзда. Затѣмъ все болѣе и болѣе старосты эти получаютъ приказный характеръ [2]). Въ XVI вѣкѣ должность эта то отмѣняется, то возстановляется, пока, наконецъ, указъ 1702 года не прекратилъ ея существованія [3]).

---

[1]) Дитятинъ, Статьи по исторіи Русскаго Права, стр. 436.

[2]) „Въ нынѣшнемъ году", писалъ одинъ изъ губныхъ старостъ въ разбойный приказъ, „по Твоему Государеву, Цареву и Великаго Князя Михаила Ѳеодоровича всеа Руссіи указу и по выбору города Воронежа людей велѣно мнѣ холопу Твоему быть на Воронежѣ въ губныхъ старостишкахъ". Другіе писали, что имъ велѣно быть въ губныхъ старостахъ просто по Государеву указу.

О назначеніи губныхъ старостъ Правительствомъ см. указъ Царя Михаила Ѳеодоровича 1627 г. (Акты Арх. Экспедиціи. Т. III, № 171).

По мѣрѣ того, какъ должность губнаго старосты получала приказное значеніе, активное участіе крестьянскихъ выборныхъ въ розыскѣ и судѣ уменьшалось и подъ конецъ уничтожилось. Въ XVII в. губные цѣловальники брались изъ крестьянъ для тюремнаго береженья, а для разсылки и поимки разбойниковъ губный староста бралъ отъ воеводы стрѣльцовъ, пушкарей и отставныхъ дѣтей боярскихъ. Такимъ образомъ, для крестьянъ губное дѣло состояло въ томъ, что они давали Правительству двухъ цѣловальниковъ, да губнаго дьячка, да бирича, да палача (Воронежскіе Акты. Т. III, стр. 197, 200).

[3]) Проф. Чичеринъ даетъ слѣдующую характеристику исторіи губныхъ учрежденій: „Земское по происхожденію, губное управленіе вмѣстѣ съ тѣмъ представляло въ себѣ смѣшеніе элементовъ приказнаго и вѣрнаго. Съ теченіемъ времени земскій элементъ совершенно даже ослабѣлъ, и слѣды его остались только въ томъ, что въ выборѣ губнаго старосты участвовали всѣ сословія. Начала вѣрное и приказное сдѣлались преобладающими. Первое выражалось во всемъ управленіи, за исключеніемъ самой должности губныхъ старостъ: общины отвѣчали государству за всѣхъ живущихъ въ нихъ людей; на нихъ возложена была обязанность указывать преступниковъ, объявлять объ нихъ, преслѣдовать и ловить ихъ, караулить ихъ съ отвѣтственностью за побѣгъ; они ставили низшихъ служителей къ губному дѣлу и отвѣчали за причиненные ими убытки; они, наконецъ, исправляли множество натуральныхъ и денежныхъ повинностей. Вся матеріальная часть лежала на нихъ; самое же управленіе поручалось или воеводамъ, или сыщикамъ, или губнымъ старостамъ, которые были тѣ же приказные люди. Приказный ихъ характеръ выражался въ безсрочности ихъ должности, въ томъ, что на нихъ возлагались всякія приказныя дѣла, въ томъ, наконецъ, что должность эту могли занимать только дворяне и дѣти боярскія, которые всегда назначались въ приказные люди. Это преобладаніе началъ приказнаго и вѣрнаго въ губномъ управленіи приспособляло его къ новымъ потребностямъ, возникшимъ съ развитіемъ правительственнаго начала въ областныхъ учрежденіяхъ, и было причиною того, что оно сохранилось гораздо долѣе судебныхъ старостъ и цѣловальниковъ, несмотря на то, что по своему характеру оно принадлежало къ предыдущему періоду. Губное управленіе воз-

Вызванное условіями переходнаго состоянія самого служилаго сословія, то, что записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ называетъ самоуправленіемъ, быстро вымирало и окончательно должно было уступить мѣсто приказному началу послѣ событій смутнаго времени, когда потребность не только въ сильной власти, но даже въ нѣкоторой диктатурѣ болѣе чѣмъ когда-либо чувствовалась въ Россіи. «Воеводское управленіе было послѣднимъ словомъ Московской Россіи; оно характеризуетъ XVII вѣкъ, царскій періодъ по преимуществу. То, что можно въ теченіе этого періода назвать земскими должностями, было предназначено для лучшаго отправленія государственныхъ повинностей и податей, подъ отвѣтственностью земскихъ старостъ и общинъ. Слѣдовательно, самая земская служба была особымъ видомъ службы или точнѣе тягла, въ большинствѣ случаевъ крайне обременительнаго». «Такимъ образомъ, тождество приказнаго управленія и господствующаго класса является началомъ характеризующимъ учрежденія Московской эпохи. Приказныя должности и лица суть орудія, черезъ которыя государственная власть господствуетъ надъ страной; чрезъ нихъ она приводитъ въ дѣйствіе свои распоряженія по дѣламъ, составляющимъ предметъ непосредственнаго ея управленія, чрезъ нихъ она наблюдаетъ за отправленіемъ податей и повинностей, возложенныхъ на общины, и побуждаетъ земскихъ должностныхъ лицъ къ исполненію лежащихъ на нихъ обязанностей. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ приказные люди прямо становятся на мѣсто земскихъ людей, распоряжаются за нихъ или замѣняютъ ихъ распоряженія своими собственными» [1]).

Императоръ Петръ I окончательно упрочилъ господство приказнаго начала. Великимъ Преобразователемъ создана была табель о рангахъ, и всѣ реформы Его, для которыхъ образцами служили бюрократическія учрежденія Запада, клонились къ самой полной административной централизаціи и къ упроченію внѣшняго могущества государства. Не при этихъ условіяхъ могло, конечно, существовать и развиваться мѣстное самоуправленіе. Записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ совершенно справедливо замѣчаетъ, что «государство стало принимать характеръ полицейскій въ самомъ строгомъ смыслѣ, исключавшій возможность хозяйственнаго самоопредѣленія не только мѣстностей и общинъ, но и отдѣльныхъ личностей.

никло въ то время, когда крестьяне и посадскіе люди не были еще укрѣплены къ мѣстамъ, когда еще не опредѣлились обязанности сословій и особенные роды службы для каждаго изъ нихъ. Оно было смѣшеніемъ всѣхъ началъ управленія и сдѣлалось аномаліею, когда стали разграничивать роды службы и способы управленія и подводить учрежденія подъ тотъ или другой разрядъ. Въ Московскомъ государствѣ сдѣлалось уже яснымъ, что сошные люди должны нести повинности и вѣрную службу, а служилое сословіе—службу приказную. Поэтому выборъ губныхъ старостъ сдѣлался странностью, особенно при большемъ и большемъ преобладаніи въ немъ приказнаго характера. Не было ничего естественнѣе и сообразнѣе съ остальнымъ порядкомъ управленія, какъ поручить эту должность приказному человѣку, назначенному, какъ и всѣ прочіе, Правительствомъ. Но въ Московскомъ государствѣ не было систематическаго взгляда на управленіе, не было еще и точнаго разграниченія сословныхъ обязанностей. Поэтому все ограничивалось попытками и частными мѣрами; окончательное же уничтоженіе губныхъ старостъ послѣдовало уже въ царствованіе Петра Великаго". (Чичеринъ Областныя учрежденія Россіи, стр. 502—504).

[1]) Градовскій, Начала Русск. Гос. Пр., т. III, стр. 37—38.

Всѣ сословія закрѣпляются на службу государеву, и правительственная опека охватываетъ всѣ стороны жизни и хозяйства» (стр. 29). Тѣмъ не менѣе, записка стремится и въ реформахъ Императора Петра I во что бы ни стало найти столь свойственныя, по ея мнѣнію, народу русскому начала самоуправленія. Какъ отдѣльные проблески этого послѣдняго, ею указываются устроенныя въ городахъ земскія избы, учрежденныя Императоромъ должности ландратовъ и, наконецъ, образованные въ 20-хъ годахъ магистраты.

Что касается земскихъ избъ, то по существу своему это были тѣ же чисто фискальныя учрежденія Московскаго государства. По справедливому замѣчанію Дитятина, городскими (т. е. осуществлявшими идею городского самоуправленія) онѣ могутъ быть названы развѣ лишь въ томъ смыслѣ, что онѣ находились въ городахъ, такъ какъ и по своему составу, и по предметамъ вѣдомства онѣ являлись ничѣмъ инымъ, какъ сословно-государственными учрежденіями, созданными съ исключительною цѣлью уничтоженія «недоборовъ въ сборахъ» и «доимокъ въ доходахъ». «Передавая сборы въ вѣдѣніе земскихъ избъ, какъ учрежденія сословно выборнаго, государство вовсе не имѣло въ виду интересы и нужды общинно-городскіе, которыхъ оно не сознавало, ни даже сословные, съ которыми оно вѣдалось лишь поскольку это было въ интересахъ его самого» [1]). Указанный чисто фискальный, не имѣющій даже намека на право самоуправленія, характеръ земскихъ избъ вполнѣ выясняется изъ ряда указовъ Императора Петра I: «а буде», говорится въ указахъ, «они, бурмистры, Его Великаго Государя доходовъ не выберутъ... или какихъ сборовъ чего не доберутъ, и то все взять на тѣхъ людяхъ на всѣхъ, которые ихъ въ бурмистры выберутъ, вдвое» [2]).

Попытка Великаго Преобразователя примѣнить выборное начало къ нѣкоторымъ изъ общихъ должностей едва ли можетъ имѣть какое-либо значеніе въ разсматриваемомъ вопросѣ. Созданныя Имъ, вѣрнѣе, всецѣло перенесенныя съ Запада, должности ландратовъ и уѣздныхъ комиссаровъ, по самому замыслу своему, были столь же чужды населенію, какъ и по названію. Уѣздные комиссары, учрежденные въ концѣ царствованія, едва пережили своего Основателя. Ландраты же, изъ коихъ долженъ былъ образоваться совѣтъ при губернаторѣ, просуществовали только 6 лѣтъ (1713—1719). Да и сами по себѣ эти должности далеко не олицетворяли собой идеи самоуправленія. «Выборы», замѣчаетъ проф. Мрочекъ-Дроздовскій, «не всегда были необходимымъ условіемъ для назначенія въ ландраты: иногда Сенатъ самъ, безъ выборовъ, назначалъ то или другое лицо ландратомъ. Этотъ порядокъ назначенія выяснился въ опредѣленіяхъ такихъ лицъ, которые прежними заслугами пріобрѣли право на ландратство. Ландраты—гражданскіе чиновники, а потому должность эта, какъ и всѣ гражданскія, подлежала общему взгляду того времени, отличавшему службу военную отъ гражданской. Въ самомъ дѣлѣ, отставныхъ офицеровъ, которые по старости или за ранами къ строевой службѣ были неспособны, предписывалось опредѣлять въ разныя губернскія должности, а въ томъ числѣ и въ ландраты, для прокормленія; въ этомъ случаѣ право

---

[1]) Дитятинъ, Устройство и управленіе городовъ Россіи, т. I, стр. 152; Латкинъ, Исторія Русскаго Права періода Имперіи, стр. 342.

[2]) Полное Собраніе Законовъ. №№ 1674, 1697, 1715 и др.

назначенія было предоставлено губернаторамъ, которые ихъ назначали, смотря по способностямъ. На основаніи этого указа, дающаго отставнымъ офицерамъ преимущественное право на ландратство, многіе офицеры обращались прямо въ Сенатъ, а оттуда непосредственно получали требуемое назначеніе» [1]).

Силою вещей мѣстное управленіе образовалось по типу общегосударственнаго, съ бо́льшимъ даже преобладаніемъ въ немъ начала единоличнаго. Губернаторы и воеводы, рентмейстеры, камериры, фискалы и т. д.—таковы были агенты центральнаго правительства, въ рукахъ коихъ сосредоточивалась власть управленія [2]).

«Для возможнаго улучшенія и порядка, преобразованія должны были итти въ томъ же централизаціонномъ направленіи; необходимо было привести въ порядокъ все существующее» [3]).

Несомнѣнно, большое значеніе въ смыслѣ попытки создать самоуправленіе имѣли учрежденные Императоромъ въ концѣ царствованія магистраты. Увлекаясь мыслью создать цвѣтущее городское сословіе, на подобіе западно-европейскаго, Великій Преобразователь, повидимому, имѣлъ въ виду создать городское управленіе на новыхъ, существенно отличныхъ отъ самоуправленія московскаго, началахъ, но исторія этихъ магистратовъ какъ нельзя лучше доказала, насколько самому населенію чужды были принципы самоуправленія. Несмотря на всѣ старанія Правительства, торгово-промышленное населеніе не могло выработать въ себѣ сознанія солидарности интересовъ, сознанія общественныхъ нуждъ. Даже Бпроновскій Сенатъ находилъ, что «бурмистры, какъ къ распорядкамъ гражданскимъ попеченія, такъ и къ ихъ самихъ защищенію смѣлости не имѣютъ. отъ чего здѣшнее (петербургское) гражданство пришло въ крайнее изнеможеніе». Стараясь найти средство отъ этого «изнеможенія», Сенатъ причину приниженія ратуши и бурмистровъ усмотрѣлъ въ томъ, что они «обрѣтаются безъ главнаго командира». Поэтому для сообщенія членамъ ратуши духа храбрости и «попеченія къ распорядкамъ гражданскимъ», въ ратушу опредѣленъ былъ «полковникъ съ жалованьемъ». «Понятно, что учрежденіе командира», говоритъ проф. Дитятинъ, «не могло поднять въ ратушныхъ чинахъ даже и уровня смѣлости: полковникъ долженъ былъ быть гораздо страшнѣе для нихъ самихъ, чѣмъ для воеводы; объ увеличеніи же въ ратушѣ ревности къ гражданскимъ распорядкамъ странно было бы и говорить» [4]).

Отдѣльные указы Императора Петра I также довольно ясно показываютъ, что населеніе не только не имѣло сознанія правъ самоуправленія, но что правительство стремилось строгими предписаніями внѣдрить понятіе о самоуправленіи въ выборныхъ представителяхъ населенія, которые склонны были смотрѣть на себя какъ на «холоповъ»—на слугъ государевыхъ.

Такъ, въ 1700 г. всѣмъ питейнымъ дѣломъ завѣдывали бурмистры. Эти послѣдніе, несмотря на то, что выбирались цѣлымъ городомъ и счи-

---

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, Областное управленіе Россіи XVIII вѣка, часть I, стр. 62—63.

[2]) Градовскій, Начала Русск. Гос. Пр., т. III, стр. 39.

[3]) Мрочекъ-Дроздовскій, названное сочиненіе, ч. I, стр. 11.

[4]) Дитятинъ, Устройство и управленіе городовъ въ Россіи, т. I, стр. 337.

тались земскими, въ отпискахъ своихъ къ Государю называли себя не иначе, какъ холопами, и вотъ имъ посланъ указъ: «какъ смѣете вы писаться холопами, тогда какъ напредь сего писались сиротами, и кто послѣ этого будетъ писаться холопомъ, того будемъ бить нещадно» [1]).

Проф. Соловьевъ въ своей исторіи Россіи слѣдующее говоритъ по поводу магистратскаго управленія городовъ: «исправленіе обязанностей самоуправленія казалось лишнею тягостью, богатые тѣснили бѣдныхъ и заставляли ихъ жалѣть о воеводахъ» [2]).

Въ подтвержденіе сего нашъ знаменитый историкъ, а за нимъ и проф. Дитятинъ [3]), приводятъ рядъ фактовъ, наглядно доказывающихъ, въ какомъ жалкомъ состояніи находилось созданное Петромъ городское самоуправленіе, какъ мало способно было къ нему населеніе. Примѣры поразительны, они рельефно самыми яркими красками рисуютъ «независимое» состояніе городскихъ магистратовъ. Такъ, члены Костромского магистрата или ратуши доносили въ главный магистратъ, что бывшій Костромской воевода «самовольно отнялъ у нихъ ратушу, построенную изъ купецкихъ мірскихъ денегъ». «За такимъ утѣсненіемъ», продолжаютъ Костромичи, «взятъ былъ, вмѣсто податей, у оскудѣлаго посадскаго человѣка подъ ратушу дворъ», но и этотъ дворъ понадобился въ 1722 году «подъ полковника Татаринова» и безъ дальнѣйшихъ разсужденій отнятъ; едва успѣлъ дворъ очиститься изъ-подъ храбраго полковника, какъ его поспѣшилъ занять какой-то скромный ассесоръ Радиловъ, который и «стоитъ въ немъ безъ отводу самовольно». Ратушскіе «угодные и искусные чины» оказались въ нѣсколько странномъ положеніи: «дѣваться имъ съ дѣлами негдѣ»; пріютились представители самоуправленія «по нуждѣ» гдѣ-то въ Николаевской пустынѣ, что на Байбакахъ, въ монастырской кельѣ, «самой малой и утѣсненной», отчего «сборовъ сбирать негдѣ и въ дѣлахъ немалая остановка». Въ свою очередь, главный магистратъ представляетъ въ Сенатъ цѣлый списокъ купецкихъ людей, которые были захвачены разными вѣдомствами и, несмотря на промеморіи его, главнаго магистрата, не были присланы въ это вѣдомство ни сами, ни ихъ дѣла; нѣкоторые изъ нихъ умерли «въ жестокомъ заключеніи». А вотъ и еще факты: понадобилось почему-то въ Зарайскъ послать одного бурмистра изъ Коломенскаго магистрата; послѣдній получилъ предписаніе въ этомъ смыслѣ, но исполнить его магистратъ затруднился по слѣдующимъ уважительнымъ причинамъ: въ самомъ Коломенскомъ магистратѣ «у отправленія многихъ дѣлъ» одинъ бурмистръ, другого же бурмистра, Ушакова, генералъ Салтыковъ, проѣздомъ въ Нижній-Новгородъ, «билъ смертнымъ боемъ», и «оттого не только въ Зарайскѣ, но и Коломенскій магистратъ ходитъ съ великою нуждою временемъ». Съ другимъ бурмистромъ той же счастливой Коломны приключилось нѣчто еще худшее: какой-то драгунскій оберъ-офицеръ Волковъ, состоявшій при персидскомъ послѣ, прогнѣвавшись за что-то на представителя мѣстной автономіи, велѣлъ представить его къ себѣ своимъ драгунамъ; бурмистръ, Тихонъ Бочарниковъ, предсталъ предъ гнѣвнаго оберъ-офицера и былъ поваленъ драгунами на землю, схваченъ за волосы и за ноги и битъ собственноручно Волковымъ тростью;

---

[1]) П. С. З. №№ 1816, 1819.

[2]) Соловьевъ, Исторія Россіи, т. XVIII, стр. 166.

[3]) Дитятинъ, назв. соч., стр. 238—239.

вслѣдъ за этой операціею драгунамъ приказано было бить бурмистра «палками и топтунами, и ефесами, потомъ плетьми смертно . . . . . .» «Кажется», заканчиваетъ проф. Дитятинъ, «достаточно и этого для надлежащей характеристики независимости и самостоятельности городовыхъ магистратовъ, этихъ оригинальныхъ органовъ самоуправленія начала XVIII столѣтія».

Едва ли надо говорить о томъ, какъ мало отвѣчаетъ подобное самоуправленіе не только настоящему понятію этого слова, но даже и современному ему самоуправленію городовъ Западной Европы, которые въ твердомъ сознаніи своихъ правъ и привилегій вели за нихъ борьбу съ феодалами и съ королевскою властью. Едва ли надо доказывать, что, по существу своему, самоуправленіе Московской Руси и временъ Императора Петра I было весьма несовершенной формой того же приказнаго управленія.

Сама записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ, что при ближайшихъ преемникахъ Петра I идея мѣстнаго самоуправленія замираетъ, но записка видитъ возрожденіе идеи этой въ реформахъ Императрицы Екатерины II, въ жалованныхъ грамотахъ дворянству и городамъ и въ той организаціи, которая дана была Ея Величествомъ управленію свободныхъ крестьянъ Екатеринославскаго намѣстничества.

Есть, однако, полное основаніе утверждать, что и эти виды самоуправленія не много болѣе отвѣчали дѣйствительному понятію этого слова, чѣмъ учрежденія Императора Петра I и земскія учрежденія Московскаго періода; не отвѣчали же они ему, главнымъ образомъ, потому, что не было въ народѣ русскомъ подходящей для самоуправленія почвы.

Привлечь дворянъ къ участію въ мѣстномъ управленіи пытался еще Императоръ Петръ I, и съ этою цѣлью Имъ учреждены были выборные отъ дворянства земскіе комиссары. Но на выборы въ эту должность дворяне вмѣсто себя стали посылать своихъ приказчиковъ, и Императору пришлось издать указъ (П. С. З. № 4458), коимъ предписывалось выбирать самимъ помѣщикамъ, а въ выборѣ тѣхъ комиссаровъ приказчикамъ не быть. «Но указы», говоритъ историкъ нашего дворянства проф. Романовичъ-Славатинскій, «не могли породить въ шляхетствѣ интереса къ выборамъ, на которые оно продолжало смотрѣть какъ на тяжелую обязанность, отъ исполненія которой старалось отлынивать, какъ отлынивало отъ обязательной службы. Дворянинъ привыкъ смотрѣть на службу государеву, какъ на свою прирожденную обязанность. Его тянуло въ деревню не для того, чтобы пріобрѣсть въ ней авторитетъ и значеніе въ средѣ сотоварищей-землевладѣльцевъ, не для того, чтобы участвовать въ управленіи родной мѣстностью. Въ деревню его тянуло, чтобы полежебокствовать, чтобы насладиться привольемъ и покоемъ сельской жизни, чтобы показать дворянскую волю надъ холопами и дать разгуляться страстямъ и инстинктамъ, сдерживаемымъ дисциплиной царской службы» [1]).

При такихъ условіяхъ, при подобныхъ взглядахъ и стремленіяхъ дворянства, для успѣшности попытки Императрицы Екатерины II создать мѣстное дворянское самоуправленіе въ сущности было весьма мало данныхъ. Большинство дворянства едва ли даже и понимало все значеніе

---

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Дворянство въ Россіи (1870), стр. 408.

тѣхъ политическихъ правъ, которыя желала предоставить ему Государыня, и которыя были потомъ дарованы жалованною грамотою.

Такъ, изъ сочиненія Блума о графѣ Сиверсѣ видно, что, когда графъ пригласилъ дворянъ Новгородской губерніи къ выбору депутата въ комиссію, то одинъ изъ нихъ отказался, утверждая, что Манифестомъ Петра III дворянство освобождено отъ обязательной службы. Самыми выборами въ депутаты дворянство нисколько не интересовалось; подписанные дворянскими собраніями наказы свидѣтельствуютъ, что на выборы являлась самая незначительная часть помѣщиковъ. Замѣчено было также [1]), что при выборахъ депутатовъ дворяне обнаруживали чинопочитаніе, выбирая въ депутаты не родового дворянина, который ближе стоялъ къ дѣйствительнымъ потребностямъ сословія, но человѣка чиновнаго, вращающагося въ сферахъ, отдаленныхъ отъ быта и жизненныхъ условій дворянства.

Послѣдующая исторія дворянскихъ выборныхъ учрежденій свидѣтельствуетъ, что о политическомъ значеніи самоуправленія огромное большинство дворянъ совершенно не имѣло даже представленія. «Требованія дворянства», говоритъ проф. Романовичъ-Славатинскій, «вращались въ тѣсномъ кругу чисто сословныхъ интересовъ. Дворянство заявляло не о томъ, чтобы выборнымъ отъ него принимать участіе въ мѣстномъ управленіи, касавшемся интересовъ всѣхъ сословій — дворянство требовало только права выбирать должностныхъ лицъ для завѣдыванія дѣлами дворянскихъ обществъ. Ничего подобнаго воззрѣніямъ на мѣстное значеніе землевладѣльцевъ англійской джентри; ничего подобнаго *мѣстному самоуправленію чрезъ помѣщиковъ*, подобнаго англійскому self-government'у чрезъ мировыхъ судей. Это—измышленіе позднѣйшихъ публицистовъ, вышедшихъ изъ второй категоріи воззрѣній на отмѣну крѣпостного права, которую такъ живо охарактеризовалъ покойный Ланской» [2]).

Знатное дворянство не хотѣло тянуть одну выборную мѣстную службу съ дворянствомъ рядовымъ. «Оставленныя своими знатными богатыми членами, дворянскія общества мельчали, самыми главными ихъ дѣятелями становились пришлецы—офицеры и чиновники въ отставкѣ, пожелавшіеся на помѣщичьихъ дочеряхъ и взявшіе за ними въ приданое цензъ или купившіе деревни. Въ рукахъ этихъ лицъ, несвязанныхъ органически съ мѣстностью, очутились дворянскіе выборы; они замѣщали по своему усмотрѣнію и нерѣдко своими креатурами всѣхъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ дворянствомъ, они являлись главными дѣятелями дворянскаго самоуправленія» [3]).

Кредитъ дворянскихъ выборовъ все болѣе и болѣе падалъ, качество лицъ, дворянствомъ избираемыхъ, болѣе и болѣе ухудшалось: по словамъ барона Гакстгаузена, одинъ изъ весьма образованныхъ московскихъ дворянъ сказалъ ему, что администрація губерній много бы выиграла, если бы дворянскіе выборы были уничтожены, а всѣ должностныя лица въ губерніи замѣщались бы отъ короны [4]). На выборныя дворянствомъ

---

[1]) „Вѣстникъ Европы". Октябрь 1869 г.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 419.

[3]) Ibidem, стр. 493.

[4]) Haxthausen, Etudes sur la situation intérieure, la vie nationale et les institutions rurales de la Russie, III vol., pp. 57—59.

должности земскихъ исправниковъ, которыя тотъ же Гакстгаузенъ уподобляетъ должности прусскаго ландрата, народъ смотрѣлъ съ полнымъ недовѣріемъ. Когда комиссіею о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ были запрошены отзывы отъ начальниковъ губерній, то кіевскій генералъ-губернаторъ кн. Васильчиковъ полагалъ, что вслѣдствіе предубѣжденія, существующаго въ народѣ и обществѣ противъ *земскихъ* исправниковъ, слѣдовало бы это наименованіе замѣнить другимъ. (Труды комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, ч. I, стр. 2).

Несомнѣнно также, что само дворянство мало дорожило своимъ правомъ самоуправленія, и возбуждать въ немъ интересъ къ дѣламъ этого послѣдняго приходилось царскими указами: «Я поручаю Вамъ,» писалъ Императоръ Александръ I псковскому губернатору. «созвавъ предводителей дворянства вѣренной Вамъ губерніи и предложивъ имъ къ разсмотрѣнію всѣ тѣ дѣла, кои предлежатъ общему ихъ рѣшенію, объявить имъ Мою волю, что, доколѣ они не приведутъ ихъ къ окончанію, до тѣхъ поръ собраніе ихъ распущено не будетъ, и что на будущее время въ подобныхъ уклоненіяхъ таковымъ же образомъ отъ Правительства поступаемо будетъ» (П. С. З. № 20734). Но даже столь строгіе указы дѣйствовали мало; во многихъ уѣздахъ той же Псковской губерніи мѣста по выбору отъ дворянства оставались незамѣщенными, поэтому было предписано: въ подобныхъ случаяхъ мѣста, зависящія отъ выборовъ дворянства, замѣщать чиновниками отъ герольдіи (П. С. З. № 23170). Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ дворяне уклонялись отъ выборовъ даже подъ тѣмъ предлогомъ, что они состоятъ въ должности церковныхъ старостъ, и Министръ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1827 г. предписалъ, что исполненіе этихъ должностей не можетъ служить законнымъ поводомъ уклоненія [1]). Уклоненіе дворянъ отъ участія въ своемъ самоуправленіи въ царствованіе Императора Николая I достигло столь значительныхъ размѣровъ, что закономъ 1831 г. (П. С. З. № 4989) участіе дворянъ въ собраніяхъ было прямо признано (§ 48) ихъ обязанностью (а не правомъ), отъ которой они могутъ освобождаться только вслѣдствіе законныхъ причинъ, между прочимъ, 60-лѣтняго возраста, а за неявку въ собранія безъ уважительныхъ причинъ и за неявку къ исполненію должностей былъ установленъ штрафъ (§§ 49, 69 и 118). Послѣ 1 января 1832 г. былъ изданъ указъ, въ которомъ Государь изъявлялъ надежду, что дворянство устремится къ исполненію одной изъ важнѣйшихъ своихъ обязанностей (П. С. З. № 5053). Несмотря на это, начальники губерній продолжали жаловаться на уклоненія дворянъ отъ выборовъ, и еще въ 1843 г. предписывалось строжайше соблюдать законъ 1831 г. о взысканіяхъ за неявку на выборы (П. С. З. № 16848) [2]).

Такое систематическое уклоненіе дворянъ отъ выборовъ, несомнѣнно, свидѣтельствуетъ, что первенствующее сословіе не дорожило своимъ правомъ участія въ управленіи и не смотрѣло на него, какъ на право политическое. Съ своей стороны, и Правительство считало самоуправленіе не правомъ, а повинностью, средствомъ, путемъ котораго дворянство привлекалось къ службѣ государственной. «Выборы въ мѣстныя должности», говоритъ Романовичъ-Славатинскій, «сдѣлались для дворянства обязательной службой во второмъ исправленномъ изданіи. Обязательная служба

[1]) Романовичъ-Славатинскій, Дворянство въ Россіи, стр. 495—496.
[2]) Ibid., стр. 497.

въ арміи и во флотѣ, при Сенатѣ и коллегіи, преобразовалась въ обязательную службу въ губерніи и уѣздѣ, при палатѣ или земскомъ судѣ. Въ этомъ отношеніи замѣчаніе г. Лохвицкаго, что Екатерина II перечислила дворянство относительно отправляемой имъ службы изъ военнаго министерства въ министерство внутреннихъ дѣлъ, столько же остроумно, сколько и вѣрно. При отбываніи этого новаго тягла, этой обязательной службы въ новомъ исправленномъ изданіи, мы подчасъ замѣчаемъ тѣ же явленія, какъ и прежде, тѣ же нѣтчики на дворянскихъ выборахъ, то же отлынываніе отъ службы по выборамъ» [1]).

Взглядъ Правительства на дворянское самоуправленіе вполнѣ ясно выраженъ въ Манифестѣ Императора Николая I, отъ 6 декабря 1831 г.: «Священное право дворянъ», говоритъ Манифестъ, «есть право выборовъ коимъ оно поставляетъ *чиновниковъ* на государственную службу». Въ этихъ словахъ какъ нельзя болѣе мѣтко опредѣленъ весь характеръ дореформеннаго самоуправленія.

Косвенно указанный взглядъ Правительства подтвержденъ былъ и въ послѣдующемъ указѣ 1-го мая 1832 г., которымъ дворянству всей Имперіи былъ присвоенъ мундиръ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; «наглядное указаніе», замѣчаетъ проф. Романовичъ-Славатинскій, «что служба по этому вѣдомству продолжала быть обязанностью цѣлаго сословія» [2]).

Приведенныя весьма краткія данныя, казалось бы, въ достаточной мѣрѣ свидѣтельствуютъ, какъ мало отвѣчаетъ наше дворянское самоуправленіе, установленное грамотою Императрицы Екатерины II, тому англійскому self-government, къ типу котораго, по мнѣнію записки Министра Внутреннихъ Дѣлъ, оно столь близко подошло съ учрежденіемъ должностей земскихъ начальниковъ.

Едва ли въ большей мѣрѣ осуществили принципы самоуправленія и, установленныя жалованною грамотою городамъ, городскія учрежденія Императрицы Екатерины II.

Великая Императрица, несомнѣнно, имѣла цѣлью создать городскія учрежденія, которыя дѣйствительно осуществляли бы идею самоуправленія, которыя были бы образованы изъ представителей всего городского населенія и вѣдали бы весь городъ, все его населеніе. Но само городское сословіе, «посадскіе людишки и гостишки», какъ называютъ они себя въ своихъ челобитныхъ, весьма мало способно было осуществлять политическія права, ему предоставлявшіяся—оно не въ состояніи было ограждать себя даже отъ произвола своихъ собственныхъ выборныхъ органовъ. Московскій генералъ-губернаторъ графъ Салтыковъ доносилъ, что президентъ Орловскаго магистрата «купечеству дѣлалъ великія притѣсненія, грабежи и смертоубійства, также и казнѣ похищенія, за что главнымъ магистратомъ былъ отрѣшенъ отъ присутствія, но, несмотря на то, правилъ ту должность своевольно». Въ періодъ такого своевольнаго отправленія должности президентъ разграбилъ фабрики купца Кузнецова, избивъ и изувѣчивъ на нихъ рабочихъ; противъ такого выборнаго начальства города, въ огражденіе выбравшихъ его обывателей, пришлось разставить частые пикеты, но лишь только полкъ, содержавшій пикеты, ушелъ изъ

[1]) Ib., стр. 420.

[2]) Ib., стр. 423.

города, «мятежники снова стали ходить въ городѣ, какъ и прежде, въ великомъ множествѣ, съ заряженными ружьями, дубьемъ, бьютъ смертно и увѣчатъ тѣхъ, которые съ ними несогласны» [1]).

Подобныя выборныя учрежденія, гдѣ должности правились иногда своевольно, и гдѣ Правительству приходилось даже защищать избирателей отъ собственныхъ ихъ избранниковъ, очевидно, не могли быть сколько-нибудь удовлетворительнымъ средствомъ управленія, и, дѣйствительно, злоупотребленія въ городскихъ учрежденіяхъ достигали громадныхъ размѣровъ и вызвали даже указъ объ учиненіи наказанія за взятки и лихоимство (П. С. З. № 13872).

Императрица замѣтила и другое, еще горшее, чѣмъ «злоупотребленіе черезъ мѣру», зло, широко проявлявшееся въ средѣ ратушскихъ и магистратскихъ членовъ,—зло, которое она называетъ «нерадивостью» и которое, по ея словамъ, доходитъ до того, «что за стыдъ не почитаютъ, если за неисполненіе должности отрѣшены бываютъ» (П. С. З. № 14079). Изъ этихъ словъ Императрицы можно заключить, что и городское сословіе, подобно дворянскому, весьма склонно было уклоняться отъ выборовъ; обыватель добивался, чтобы его освободили отъ тяжелой обязанности, разорявшей его частное хозяйство. Очевидно, что на подобной почвѣ трудно было укореняться началамъ самоуправленія. Для надлежащаго ихъ развитія, во всякомъ случаѣ, требовался продолжительный срокъ, но Екатерининскія городскія учрежденія просуществовали до 1800 года, когда указомъ, отъ 4 сентября, повелѣно было во всѣхъ губернскихъ городахъ вмѣсто магистратовъ учредить ратгаузы, которые были поставлены непосредственно подъ Сенатомъ, а «подъ ихъ апелляцію магистраты и ратуши уѣздныхъ городовъ». Преобладающій составъ этихъ новыхъ городскихъ учрежденій былъ по назначенію отъ правительства. «Зародыши самоуправленія», говоритъ проф. Дитятинъ, «внесенные въ городскую общественную жизнь Екатерининскимъ положеніемъ, зародыши далеко еще не привившіеся на почвѣ этой жизни, вырываются съ корнемъ» [2]). Правда, смерть Императора Павла I помѣшала приведенію въ дѣйствіе устава о губернскихъ ратгаузахъ; Императоромъ Александромъ I дѣйствіе жалованной грамоты и городового положенія 1785 г. было возстановлено, но вслѣдъ засимъ компетенція городского самоуправленія подверглась существеннымъ ограниченіямъ путемъ учрежденія особыхъ городскихъ комитетовъ, которые, по отношенію къ своему составу, соединяли въ себѣ два начала—выборное и правительственное. Въ царствованіе Императора Николая I, эти комитеты учреждены были во всѣхъ городахъ, и въ руки ихъ фактически перешло все городское управленіе. Комитеты обыкновенно составляли, внѣ всякаго вліянія думы, планы и соображенія о всевозможныхъ сборахъ; предположенія ихъ поступали непосредственно въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, гдѣ обращались въ проекты, шедшіе на разсмотрѣніе и утвержденіе Государственнаго Совѣта. Такимъ образомъ, только что возстановленныя думы, благодаря комитетамъ, ограничены были въ своей дѣятельности до возможнаго minimum'а и обращены были въ простой исполнительный органъ комитетовъ въ самомъ узкомъ смыслѣ

---

[1]) Соловьевъ, Разск. изъ Русской ист. XVIII в. „Русск. Вѣстн.", 1861 г., № 10, стр. 314.

[2]) Дитятинъ, Городское самоуправленіе въ Россіи, стр. 119.

этого слова. Онѣ вѣдали, по словамъ проф. Дитятина, развѣ освѣщеніе улицъ да очистку ихъ чрезъ своихъ выборныхъ органовъ, да и то, пожалуй, чаще уступали это полиціи. Полиція, пожарная команда являлись только лишней статьею расхода по отношенію къ думамъ, которыя не вѣдали ихъ ни въ какомъ отношеніи, кромѣ выдачи на содержаніе ихъ закономъ опредѣленныхъ суммъ. Стало быть, думамъ только и оставалось вѣдать всякаго рода сборы и повинности городскіе и государственные, по отношенію къ раскладкѣ ихъ и взиманію, торговые промыслы и такія чисто канцелярскія дѣла, какъ составленіе смѣты, веденіе ревизскихъ сказокъ, выдача паспортовъ и т. п. Однимъ словомъ, по характеру занятій городская дума обратилась въ простую канцелярію и какого-то казначея, такъ какъ всѣ функціи по городскому управленію у нея были постепенно отобраны [1]). «Благодаря такому направленію», продолжаетъ тотъ же Дитятинъ, «зародышамъ городского управленія не суждено было долгое время привиться въ общественной жизни, пустить въ нее хоть сколько-нибудь жизненные ростки. Городскимъ учрежденіямъ не суждено было стать дѣйствительными представителями и охранителями общественныхъ городскихъ интересовъ; они обратились и должны были обратиться въ простыя канцеляріи. Служащіе въ этихъ своеобразныхъ канцеляріяхъ обратились въ совершенныхъ чиновниковъ, облеченныхъ Правительствомъ въ чиновничьи мундиры и чины, награждаемыхъ за свое усердіе государствомъ же... Направляемыя такъ сверху законодательствомъ, городскія учрежденія не могли ничего противопоставить снизу, со стороны самаго общества; въ этомъ послѣднемъ не было необходимыхъ на то жизненныхъ силъ. Неоткуда было взяться этимъ силамъ; такъ сказать, развивающихъ ихъ рычаговъ не существовало... Разъ сознательнаго отношенія къ тѣмъ и другимъ интересамъ со стороны самаго общества не было, городскія учрежденія прошлой половины этого столѣтія не только не могли найти въ своихъ членахъ, представителяхъ общества, настолько силы, чтобы хоть какое-нибудь противодѣйствіе представлять собою безпощадному развитію чиновничьей опеки; наоборотъ, они пошли такъ бойко, съ такимъ легкимъ сердцемъ по пути этой опеки, что въ концѣ концовъ стали представлять собою нѣчто далеко нежелательное самими представителями этой послѣдней» [2]).

Неудовлетворительность городского управленія постоянно возбуждала въ правительственныхъ сферахъ цѣлый рядъ вопросовъ объ его преобразованіи. Общество же относилось къ этому самоуправленію съ крайнимъ индифферентизмомъ и всячески уклонялось отъ выборовъ, и это уклоненіе было обычнымъ явленіемъ не только въ провинціальныхъ городахъ, но и въ Петербургѣ. Дѣятельность органовъ городского управленія также не отличалась успѣшностью. По словамъ одного офиціальнаго акта, въ области городского управленія царствовали «нераспорядительность, неправильность и медленность въ дѣлопроизводствѣ». Смѣты составлялись совершенно неправильно—въ нихъ вносились несуществующіе доходы и расходы, а существующіе не вносились. Въ дѣлопроизводствѣ господствовали канцеляріи и секретари, самыя же присутствія не имѣли никакого значенія. По заявленію Петербургскаго губернатора, въ 1843 г. опредѣ-

[1]) Ib., стр. 229—230.
[2]) Ib., стр. 240—241.

леннаго закономъ полнаго присутствія думы не существовало, потому что члены думы находились въ неприсутствіи, между прочимъ, для исполненія различныхъ порученій начальства; если же появлялись въ думѣ, то подписывали бумаги, не читая ихъ; отсюда полное разрушеніе всякой подчиненности со стороны секретаря и канцеляріи. Точно также въ Москвѣ дума, какъ значилось въ одномъ офиціальномъ документѣ, «давно утратила свой коллегіальный характеръ и приняла видъ какой то канцеляріи безпрекословно исполнявшей всѣ предписанія и требованія начальства, нимало не заботясь о городскихъ интересахъ»: члены думы собирались не для разсужденія о дѣлахъ, но для подписыванія ихъ уже рѣшенныхъ канцеляріею [1]).

Нельзя не отмѣтить также тотъ интересный фактъ, что были учрежденія городского самоуправленія, которыя существовали только на бумагѣ. Такъ, по свѣдѣніямъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, въ 1867 г. оказалось, что въ нѣкоторыхъ городахъ, — гдѣ, на основаніи дѣйствовавшихъ постановленій, завѣдываніе городскими и общественными дѣлами принадлежало городскимъ думамъ,—думъ этихъ и вообще выборныхъ городскихъ учрежденій или единоличныхъ органовъ ихъ не существовало вовсе, и функціи ихъ отправляла городская полиція [2]). Засимъ, почти во всѣхъ безъ исключенія городахъ общая дума существовала также лишь на страницахъ Свода Законовъ. По крайней мѣрѣ, въ докладной запискѣ, составленной въ 1844 г. и находящейся въ дѣлахъ Хозяйственнаго Департамента (дѣло 2 гор. отд., 1 стола № 1314), говорится о разстроенномъ положеніи городскихъ учрежденій и категорически заявляется, что общая дума нигдѣ не существовала вовсе, не выключая и столицы. Въ Петербургѣ, какъ видно и изъ данныхъ губернаторской ревизіи, были, правда, члены общей думы, но самой думы не существовало; всѣ тридцать восемь гласныхъ, избранныхъ на три года для составленія общей городской думы, находились въ распоряженіи своего исполнительнаго органа, шестигласной думы, для выполненія ея порученій «въ хозяйственномъ и торговомъ отношеніи», при чемъ одинъ изъ нихъ назначенъ былъ даже для смотрѣнія за домомъ военнаго генералъ-губернатора [3]).

Переходя, наконецъ, къ крестьянскому самоуправленію, прежде всего надо замѣтить, что огромная масса крестьянства до половины настоящаго столѣтія находилась въ состояніи крѣпостной зависимости, исключающемъ всякую возможность самоуправленія. Что же касается дарованнаго Императрицей Екатериной II государственнымъ крестьянамъ самоуправленія, о которомъ говоритъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ (стр. 33), то таковое еще менѣе, чѣмъ самоуправленіе дворянское и городское, осуществляло идею, сопряженную съ его названіемъ, и едва ли права записка, утверждая, будто бы по идеѣ, въ него вложенной, самоуправленіе это приближалось къ нынѣшнему земскому. Самостоятельность и выборное начало—эти коренные устои всякаго самоуправленія—въ указываемыхъ запискою крестьянскихъ учрежденіяхъ, несомнѣнно, фактически были сведены къ нулю. Такъ, избраннаго сходомъ на три года во-

---

[1]) Дитятинъ, ib., стр. 266—267.

[2]) Чудовскій, Сборникъ циркуляровъ и инструкцій Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, т. IV, стр. 8.

[3]) Дитятинъ, ib., стр. 254.

лостного старшину управляющій палатою государственныхъ имуществъ имѣлъ право по истеченіи срока его службы оставить въ должности на неопредѣленное время; мало того, Министру Государственныхъ Имуществъ было предоставлено назначать на должности головъ «благонадежныхъ унтеръ-офицеровъ, фельдфебелей и вахмистровъ».

Странно, казалось бы, говорить о политическомъ значеніи самоуправленія, во главѣ котораго стояли Правительствомъ назначаемые «благонадежные вахмистры». «Идея правительственной опеки» говоритъ проф. Латкинъ, «въ гораздо большей степени проникала собою законодательство о сельскомъ управленіи, чѣмъ законодательство о городскомъ управленіи, что, впрочемъ, и имѣлось въ виду при созданіи Министерства Государственныхъ Имуществъ» [1]).

Вполнѣ вѣрную характеристику всему нашему дореформенному самоуправленію даетъ проф. Энгельманъ: «До уничтоженія крѣпостного права (1861 г.) самоуправленіе, съ одной стороны, было очень мало развито, съ другой—органы сословій, дворянства и городовъ, которымъ они были поручены, были очень мало самостоятельны, зависѣли отъ администраціи, и фактически были, самое большее, лишь исполнительными органами правительственныхъ властей. Немногія потребности мѣстнаго населенія, о которыхъ вообще считали нужнымъ заботиться, удовлетворялись по распоряженію губернскаго правленія. Крестьяне и низшіе классы городского населенія поставляли рекрутовъ, дороги содержались на счетъ натуральныхъ повинностей плохо, т. е. совсѣмъ не содержались, по находившимся кой гдѣ мостамъ избѣгали ѣздить, другія потребности удовлетворялись изъ суммъ, которыя, какъ прибавка къ государственнымъ налогамъ, назначались правительственными органами, взимались и расходовались ими. Контроль, который должна была отправлять Prästandenkommission, былъ номинальный. Земская полиція назначалась, конечно, по выбору дворянства, губернскіе суды по выбору дворянства и городовъ, но какъ тѣ, такъ и другіе органы исполняли свою задачу плохо и ничѣмъ не рознились отъ коронныхъ учрежденій, развѣ лишь тѣмъ, что, можетъ быть, еще болѣе давали основаній къ жалобамъ, чѣмъ послѣднія» [2]).

Изъ приведенныхъ весьма краткихъ данныхъ по исторіи нашихъ выборныхъ учрежденій до второй половины XIX столѣтія, казалось бы, весьма легко усмотрѣть, что не эти учрежденія, а приказное управленіе въ Московской Руси и чиновничество въ періодъ Императорскій до введенія земскихъ учрежденій всегда были сосредоточіемъ всѣхъ дѣлъ и орудіемъ центральной власти, роль же выборныхъ отъ населенія была не только второстепенная, но чисто служебная по отношенію къ органамъ Правительства. Несомнѣнно также, что во весь указанный періодъ самые основные принципы самоуправленія были совершенно чужды русскому народу, и населеніе смотрѣло на участіе свое въ названныхъ учрежденіяхъ не какъ на право, а какъ на тяжкую обязанность, отъ исполненія которой всячески уклонялось. Всѣ эти выборныя учрежденія, не находя для себя подходящей почвы въ самомъ населеніи, не имѣли, конечно, никакого политическаго значенія, но и въ то же время являлись весьма плохимъ средствомъ

---

[1]) Латкинъ, іb., стр. 371; Куплевасскій. Русское Государственное Право, т. II, вып. I (1896), стр. 177—178.

[2]) Engelmann. Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland (1889), S. 104.

управленія. Никакой самостоятельности, никакого интереса къ дѣлу выборные отъ населенія не обнаруживали, подчинялись вполнѣ административной опекѣ, проявляли неуклонное стремленіе обратиться въ простые органы администраціи и весьма скоро пріобрѣтали всѣ недостатки бюрократіи, не обладая ни однимъ изъ ея достоинствъ. Вообще, если поближе присмотрѣться ко всѣмъ тѣмъ учрежденіямъ, въ которыхъ записка Министра Внутреннихъ Дѣлъ усматриваетъ осуществленіе идеи самоуправленія, то весьма легко замѣтить, что въ нихъ былъ одинъ только признакъ самоуправленія—выборное начало, но не было другого и при томъ самаго существеннаго—самостоятельной дѣятельности населенія въ дѣлахъ хозяйства и администраціи, безъ которой, какъ признаетъ и сама записка (стр. 29), немыслимо самоуправленіе. Безусловное преобладаніе правительственнаго начала, взглядъ самого населенія на избирательное право какъ на государственное тягло, систематическое уклоненіе отъ этой тяжкой обязанности, преслѣдованіе узко-сословныхъ интересовъ и отсутствіе всякаго стремленія къ участію въ государственномъ управленіи не только центральномъ, но и мѣстномъ—все это, вмѣстѣ взятое, даетъ полное основаніе утверждать, что не только самоуправленія въ настоящемъ значеніи этого слова, но даже самоуправленія, сколько-нибудь отвѣчавшаго понятію современнаго ему самоуправленія Западной Европы, наша исторія до второй половины истекающаго столѣтія не знала, и что русскому народу и строю русскаго государственнаго управленія до введенія земскихъ учрежденій чужды были начала самоуправленія. «У насъ не было земства», говоритъ профессоръ Лохвицкій, «а были лишь земскія повинности и очень значительныя», самое слово *земство* у насъ вовсе не означало мѣстныхъ интересовъ, мѣстнаго самоуправленія, а только одинъ изъ двухъ разрядовъ податей» [1]).

[1]) Лохвицкій, Губернія, ч. I, 2-е изд., стр. 154. 157.

Приложеніе № 4.

Справка IV.

Сравненіе бюджетовъ губерній земскихъ и неземскихъ.

Сравненіе земскихъ бюджетовъ 34 земскихъ и 13 не-земскихъ [1]) губерній Европейской Россіи приводитъ къ слѣдующимъ выводамъ.

Однимъ изъ существенныхъ отличій бюджета земскихъ губерній является сравнительно широкое развитіе его какъ въ общемъ, такъ и въ большинствѣ отдѣльныхъ частей. Такъ, при общей совокупности бюджетовъ земскихъ губерній въ 65.777 тыс. руб., средній размѣръ его на одну губернію опредѣлился на 1895 г. [2]) въ 1.935 тыс. руб. За то же время по не-земскимъ губерніямъ средній бюджетъ исчисленъ былъ только въ 621 тыс. руб. (по всѣмъ 13 губ.—$8_{,078}$ тыс. руб.), т. е. слишкомъ въ 3 раза менѣе, чѣмъ въ первыхъ. Почти совершенно въ томъ же отношеніи эти два разряда губерній стоятъ и по распредѣленію бюджетовъ на единицу сельскаго населенія и облагаемой земли; въ земскихъ на тысячу душъ приходится 1134 руб., на тысячу десятинъ 292 руб., въ не-земскихъ—383 и 96 р.

Другое существенное отличіе земскихъ бюджетовъ тѣхъ и другихъ губерній заключается въ неодинаковомъ относительномъ развитіи отдѣльныхъ статей бюджетовъ. Тогда какъ въ не-земскихъ главнѣйшею статьею оказывается расходъ по дорожной повинности (составляющій здѣсь даже болѣе $^1/_3$ части бюджета, а въ земскихъ только 15%)—въ послѣднихъ болѣе всего расходуется на медицину и общественное призрѣніе, а именно около 29% бюджета; въ не-земскихъ же губерніяхъ эта часть составляетъ лишь 21%. Далѣе, на земское управленіе и народное образованіе въ не-земскихъ губерніяхъ расходуются лишь небольшія части бюджетовъ, тогда какъ въ земскихъ эти статьи имѣютъ существенное значеніе: на первую удѣляется 10%, а на послѣднюю даже 14%. Въ не-земскихъ губ. крупный расходъ требуется на содержаніе духовенства и устройство причтовыхъ помѣщеній (около 15% бюджета), въ земскихъ такого расхода совсѣмъ нѣтъ. Съ другой стороны, въ послѣднихъ значительная часть бюджета (12%) идетъ на уплату долговъ; тогда какъ въ не-земскихъ эта статья имѣетъ ничтожное значеніе. Изъ другихъ статей земскихъ бюджетовъ большія доли ихъ по земскимъ губерніямъ расходуются: на подводную повинность, мѣры содѣйствія сельскому хозяйству, земскую почту, образованіе капиталовъ и разные расходы; напротивъ, по не-земскимъ губ. доли оказываются выше—на гражданское управленіе, мѣста заключенія, ветеринарную часть и непредвидѣнные расходы.

Вслѣдствіе неодинаковаго развитія однородныхъ статей въ бюджетахъ земскихъ и не-земскихъ губерній, отношеніе между этими статьями—

---

[1]) Безъ прибалтійскихъ и Донской области.

[2]) За этотъ годъ свѣдѣнія обработаны наиболѣе полно.

при исчисленіи на одну губернію и тысячу сельскихъ жителей и десятинъ облагаемой земли—представляется весьма различнымъ. Изъ отдѣльныхъ статей бюджета земскія губерніи нѣсколько уступаютъ не-земскимъ лишь по одной; а именно, содержанію мѣстъ заключенія; по всѣмъ же прочимъ статьямъ земскія расходуютъ—на одну губернію и тысячу сельскихъ жителей и десятинъ облагаемой земли—болѣе не-земскихъ: по дорожной повинности, ветеринарной части и гражданскому управленію въ 1½ раза, по непредвидѣннымъ расходамъ—въ 2, по медицинѣ съ общественнымъ призрѣніемъ и подводной повинности—въ 4, по народному образованію—въ 9, по земскому управленію, мѣрамъ содѣйствія сельскому хозяйству и разнымъ расходамъ—въ 12 и, наконецъ, по уплатѣ долговъ—въ 62 раза. Кромѣ денежной формы, нѣкоторыя изъ земскихъ повинностей, какъ-то: дорожная и подводная, отбываются также и натурой. Приблизительная стоимость натуральнаго отбыванія этихъ повинностей исчисляется въ слѣдующемъ размѣрѣ: по 12 не-земскимъ губ. дорожная повинность обходится населенію въ $2{,}_{091}$ тыс. руб., подводная — въ $1{,}_{398}$ тыс. руб., тогда какъ въ 34 земскихъ губ.—лишь въ 645 и 190 тыс. руб. Разница въ этомъ отношеніи въ пользу земскихъ губерній представляется еще большею при исчисленіи стоимости натуральныхъ повинностей въ среднемъ на губернію и тысячу сельскихъ жителей и десятинъ облагаемой земли:

	НА ТЫСЯЧУ:					
	на одну губернію.		сельскихъ жителей.		десятинъ облагаемой земли.	
	Дорожная.	Подводная.	Дорожная.	Подводная.	Дорожная.	Подводная.
12 не-земскихъ губ.	174 т. р.	117 т. р.	103 р.	69 р.	26 р.	17 р.
34 земскія губ.	19 „ „	6 „ „	11 „	3 „	3 „	1 „

Такимъ образомъ, натуральная форма отбыванія этихъ повинностей, обходясь населенію не-земскихъ губ. весьма дорого, въ земскихъ вызываетъ съ его стороны лишь совершенно ничтожный расходъ.

Присоединяя къ бюджетнымъ расходамъ по дорожной и подводной повинностямъ стоимость отбыванія послѣднихъ натурой, получаемъ слѣдующее отношеніе между не-земскими и земскими губерніями:

	НА ТЫСЯЧУ:					
	на одну губернію.		сельскихъ жителей.		десятинъ облагаемой земли.	
	Дорожная.	Подводная.	Дорожная.	Подводная.	Дорожная.	Подводная.
13 не-земскихъ губ.	388 т. р.	151 т. р.	235 р.	90 р.	59 р.	23 р.
34 земскія губ.	309 „ „	154 „ „	181 „	90 „	47 „	23 „

Подводная повинность, какъ видно, обходится населенію одинаково по тѣмъ и другимъ губерніямъ, тогда какъ дорожная оказывается гораздо обременительнѣе въ не-земскихъ.

Суммируя, наконецъ, денежныя и натуральныя земскія повинности вообще, получаемъ стоимость отбыванія ихъ для населенія тѣхъ и другихъ губерній въ слѣдующемъ размѣрѣ:

	Стоимость въ рубляхъ на тысячу.		
	На одну губернію.	Душъ сельскаго населенія.	Десятинъ облагаемой земли.
13 не-земскихъ губ.	912,024	554,7	139,2
34 земскія губ.	1.959,174	1.147,6	296,1

Такимъ образомъ, въ окончательномъ выводѣ отбываніе земскихъ повинностей обходится населенію земскихъ губ. вдвойнѣ дороже, чѣмъ въ не-земскихъ.

Такое превышеніе расходовъ на земскія повинности въ земскихъ губерніяхъ обусловливается, главнымъ образомъ, значительнымъ развитіемъ издержекъ въ этихъ губ. на медицину съ общественнымъ призрѣніемъ и народное образованіе. На первую потребность земскія губерніи расходуютъ, въ среднемъ на каждую, по 555 тыс. руб., на послѣднюю—274 тыс. руб.; тогда какъ въ не-земскихъ губ. тѣ же потребности обходятся въ 134 и 29 тыс. руб.

Но кромѣ земскихъ суммъ на удовлетвореніе этихъ потребностей затрачиваются значительныя средства также и изъ другихъ источниковъ. Такъ, на медицину съ общественнымъ призрѣніемъ не малыя суммы расходуются, напримѣръ, по мірскимъ бюджетамъ: въ не-земскихъ губерніяхъ, въ среднемъ на каждую, по 27 тыс. руб., въ земскихъ же только 19 тыс. руб. Разница въ пользу земскихъ губерній выразится еще большею, если принять размѣръ участія мірскихъ суммъ въ общей совокупности расходовъ на эту потребность изъ земскихъ и мірскихъ средствъ: по не-земскимъ губ. сельскія общества участвуютъ 16-ю% этой совокупности, въ земскихъ—только 3-мя%; иначе говоря, въ послѣднихъ расходы по медицинѣ съ общественнымъ призрѣніемъ относятся почти исключительно на общеземскія средства. Впрочемъ, общій итогъ расходовъ изъ тѣхъ и другихъ суммъ на эту потребность въ земскихъ губ. оказывается, въ среднемъ на каждую, выше почти въ $3^1/_2$ раза, чѣмъ въ не-земскихъ.

Помимо мірскихъ бюджетовъ, на медицину ассигнуются суммы также изъ средствъ казны, городовъ и частныхъ учрежденій. Общая совокупность расходовъ на медицину изъ всѣхъ источниковъ (земскихъ, мірскихъ, казенныхъ, городскихъ и частныхъ учрежденій) опредѣлялась въ 1895 году въ такомъ размѣрѣ: по 12 не-земскимъ въ $3{,}_{547}$ тыс. руб., по 34 земскимъ $23{,}_{888}$ тыс. руб.; въ среднемъ же по губерніи расходуется на медицину: въ не-земскихъ 296 тыс. руб., земскихъ—701 тыс. руб., т. е. въ $2^1/_3$ раза болѣе; подобное же отношеніе между тѣми и другими губерніями получается и при исчисленіи медицинскихъ расходовъ на душу всего населенія и десятину облагаемой земли [1]). При этомъ участіе бюджетовъ раз-

[1]) На тысячу душъ всего наличнаго населенія: въ не-земскихъ 156 р., земскихъ 358 р.; на тысячу десятинъ облагаемой земли: въ первыхъ 44 руб., послѣднихъ 106 руб.

личныхъ учрежденій въ общей совокупности расходовъ на медицину представляется совершенно различнымъ по земскимъ и не-земскимъ губерніямъ. Если въ первыхъ земства покрываютъ изъ своихъ бюджетовъ почти $^3/_4$ части этой потребности (71%), то послѣднія не даютъ изъ земскихъ суммъ и $^1/_3$ доли общаго расхода на медицину (30%), относя такимъ образомъ болѣе $^2/_3$ частей этого расхода на бюджеты другихъ учрежденій, въ томъ числѣ сельскихъ обществъ 6,5% (на одну губернію 19 тыс. руб.); тогда какъ по земскимъ губерніямъ на счетъ мірскихъ суммъ относится совершенно ничтожный процентъ—лишь 1,1% (на губернію 8 т. р.). Вообще же расходъ на медицину изъ всѣхъ прочихъ источниковъ, кромѣ земскихъ, опредѣлялся въ среднемъ на губернію: земскую—175 тыс. руб., не-земскую—207 т. р. Такимъ образомъ, земства, принимая на свои средства значительные расходы по медицинѣ, замѣтно сокращаютъ въ то же время издержки на эту потребность со стороны другихъ учрежденій.

На начальное народное образованіе ассигновывались въ 1895 г. изъ бюджетовъ различныхъ учрежденій слѣдующія суммы, въ среднемъ на одну губернію: не-земскую—319 тыс. руб., земскую—601 т. р., т. е. почти вдвое больше; впрочемъ, за исключеніемъ столичныхъ губерній расходъ въ земскихъ нѣсколько понижается—до 555 тыс. руб. Почти такое же отношеніе между этими губерніями получается въ общихъ расходахъ по народному образованію и на тысячу жителей вообще и начальныхъ школъ; такъ, въ не-земскихъ губерніяхъ общій расходъ на тысячу душъ опредѣляется въ 169 руб., въ земскихъ 307 руб., на тысячу школъ: въ первыхъ—279 тыс. руб., послѣднихъ—512 тыс. р. Между тѣмъ, если расходъ этотъ распредѣлить по числу учащихся, то отношеніе между земскими и не-земскими губерніями опускается до $1^1/_3$ (безъ столичныхъ губерній—до $1^1/_4$: въ первыхъ содержаніе тысячи учащихся обходится въ 9,3 тыс. руб., послѣднихъ—6,9 тыс. руб. Наконецъ, общій расходъ на оканчивающихъ курсъ лицъ оказывается въ земскихъ губерніяхъ даже менѣе, чѣмъ въ не-земскихъ, а именно: на каждую тысячу этихъ лицъ въ земскихъ губерніяхъ расходуется 99,6 тыс. р., не-земскихъ—102,5 тыс. руб.

Что касается долей, въ коихъ общій расходъ на начальное образованіе покрывается изъ земскихъ и иныхъ источниковъ, то дѣло представляется въ такомъ видѣ: въ земскихъ губерніяхъ главную массу средствъ даетъ земство—свыше $^2/_5$ общаго расхода (43%), тогда какъ каждый изъ прочихъ источниковъ имѣетъ лишь подчиненное значеніе, не выходя изъ предѣловъ $^1/_{10}$—$^1/_6$ доли (послѣдняя—изъ мірскихъ суммъ). Тогда какъ въ не-земскихъ губерніяхъ наибольшую долю отчисляютъ сельскія общества—около $^2/_5$ частей (39%); далѣе слѣдуетъ Министерство Народнаго Просвѣщенія, ассигнующее также свыше $^1/_4$ части (27%); земскія же средства стоятъ здѣсь на послѣднемъ мѣстѣ, давая на народное образованіе менѣе $^1/_{10}$ доли общаго расхода (9,6%).

Въ заключеніе необходимо указать, что по не-земскимъ губерніямъ, въ среднемъ на каждую, расходуется изъ министерскихъ и особенно сельскихъ суммъ болѣе, чѣмъ въ земскихъ; напротивъ, въ послѣднихъ значительное превышеніе даютъ города и, еще болѣе, земства.

Такимъ образомъ, увеличеніе расходовъ со стороны земствъ и по народному образованію ведетъ къ нѣкоторому сокращенію издержекъ на этотъ предметъ по бюджетамъ другихъ учрежденій.

Значительность расходовъ въ земскихъ губерніяхъ на медицинскую часть объясняется отчасти большею численностью и доброкачественностью медицинскаго персонала въ этихъ губерніяхъ, сравнительно съ неземскими. Такъ въ послѣднихъ губерніяхъ, въ среднемъ на одну, приходится 163 лица медицинскихъ служащихъ, въ земскихъ же—297, или почти вдвое болѣе, въ этомъ числѣ заключается врачей: въ не-земскихъ $16_{,1}$%, земскихъ $22_{,7}$%, т. е. процентъ высшаго медицинскаго персонала въ послѣднихъ почти въ $1^1/_2$ раза болѣе [1]). Точно также и по отношенію къ численности населенія на одно лицо медицинскаго персонала вообще и одного врача земскія губерніи стоятъ далеко впереди не-земскихъ: на одно лицо медицинскаго персонала по не-земскимъ приходится $9_{,9}$ тыс. душъ сельскаго населенія, а по земскимъ—только $5_{,9}$ т., на одного врача—разница въ пользу земскихъ получается еще большая—$61_{,7}$ т. и $25_{,8}$ т. душъ.

Такимъ образомъ, въ земскихъ губерніяхъ сельское населеніе оказывается обезпеченнымъ врачебной помощью въ значительно большей степени, чѣмъ въ не-земскихъ.

Что касается результатовъ въ отношеніи народнаго здравія, достигаемыхъ лучшею организаціею медицины въ земскихъ губерніяхъ, то данныя (о числѣ заболѣвающихъ и выздоравливающихъ, о быстротѣ вылѣчиванія и т. п.) для разрѣшенія этого вопроса представляются совершенно недостаточными; тѣмъ болѣе, что на народное здравіе оказываютъ существенное вліяніе и иные факты, какъ-то: почвенные, климатическіе, экономическіе и пр.

Въ лучшемъ положеніи, въ смыслѣ оправданія значительности земскихъ расходовъ въ земскихъ губерніяхъ, стоитъ дѣло начальнаго образованія. Здѣсь производительность этихъ расходовъ можетъ быть доказана нижеслѣдующими фактами. Хотя число школъ на тысячу всего населенія въ земскихъ и не-земскихъ губерніяхъ и одинаково ($0_{,6}$), но учащихся на ту же единицу въ начальныхъ школахъ земскихъ губерній оказывается въ $1^1/_2$ раза болѣе, чѣмъ въ не-земскихъ: въ первыхъ $33_{,6}$, послѣднихъ—$24_{,5}$. Еще выше отношеніе получается для окончившихъ курсъ этихъ школъ: на тысячу душъ въ земскихъ губерніяхъ ихъ приходится $3_{,1}$, не-земскихъ—$1_{,6}$, т. е. въ первыхъ почти въ 2 раза болѣе. Точно также и процентъ грамотныхъ новобранцевъ въ земскихъ губерніяхъ оказывается значительно выше, чѣмъ въ не-земскихъ: въ первыхъ за 1896 г. ихъ было 45%, послѣднихъ — только 32%. Къ этому необходимо добавить, что и поступательное движеніе грамотности среди новобранцевъ въ земскихъ губерніяхъ идетъ быстрѣе, чѣмъ въ не-земскихъ: такъ, съ 1876 г. по 1896 г. процентъ грамотныхъ новобранцевъ въ земскихъ губерніяхъ поднялся съ 21% до 45%, въ не-земскихъ—съ 16% до 32%. Еще благопріятнѣе для земскихъ губерній отношеніе новобранцевъ, получившихъ льготу по образованію, къ общему числу ихъ: процентъ этотъ въ 1896 г. выразился здѣсь въ $12_{,4}$%, по не-земскимъ же—только $5_{,6}$%, т. е. менѣе половины перваго.

Общая сумма земскихъ сборовъ съ различныхъ источниковъ обложенія опредѣлилась по 13 не-земскимъ губерніямъ въ 1895 г. въ суммѣ

---

[1]) Благодаря этому, цифра низшаго медицинскаго персонала на одного врача въ не-земскихъ въ 1½ раза выше, чѣмъ въ земскихъ.

7.336 тыс. руб., а по 34 земскимъ—въ 51.896 т. р., что въ среднемъ на губернію даетъ: для первыхъ 564 т. р. и послѣднихъ—1.526 т. р., т. е. въ $2_{,7}$ раза болѣе по земскимъ. Почти въ такомъ же отношеніи сборы эти распредѣляются въ тѣхъ и другихъ губерніяхъ по населенію и облагаемой площади: въ земскихъ губерніяхъ на тысячу душъ всего населенія упадаетъ 780 руб., одного сельскаго 895 руб. и на тысячу десятинъ облагаемой земли 231 руб.; соотвѣтственныя же цифры по не-земскимъ таковы: 311 р., 348 р. и 87 руб.

Такимъ образомъ, отношеніе земскихъ сборовъ по земскимъ и не-земскимъ губерніямъ нѣсколько уступаетъ отношенію расходныхъ бюджетовъ въ тѣхъ и другихъ губерніяхъ ($3_{,1}$).

Изъ изложеннаго видно, что нѣкоторые виды хозяйства въ земскихъ губерніяхъ находятся, правда, въ лучшемъ состояніи, нежели въ губерніяхъ не-земскихъ, но для надлежащей оцѣнки этого факта нельзя упускать изъ виду, 1) что на эти отрасли хозяйства земство тратитъ суммы весьма значительныя; 2) что тяжесть обложенія въ губерніяхъ земскихъ вдвое болѣе, чѣмъ въ губерніяхъ не-земскихъ, и 3) что въ этихъ послѣднихъ губерніяхъ правительственные органы, завѣдывающіе хозяйственною частью, организованы весьма несовершенно. Несовершенство ихъ, ихъ полнѣйшая неприспособленность для указанной цѣли есть фактъ безспорный, между тѣмъ въ губерніяхъ земскихъ существуетъ весьма недавно обновленная организація мѣстнаго управленія, спеціально выработанная для наиболѣе удобнаго направленія дѣлъ по хозяйственной части. При такихъ условіяхъ результаты сравненія неизбѣжно должны быть невыгодны для тѣхъ губерній, гдѣ не введены земскія учрежденія. Но отсюда, однако, никоимъ образомъ не слѣдуетъ еще, что хозяйство не-земскихъ губерній не можетъ достигнуть лучшихъ результатовъ при тѣхъ же скромныхъ средствахъ, коими онѣ нынѣ располагаютъ, послѣ того, когда губернскіе и уѣздные распорядительные комитеты, приказы общественнаго призрѣнія и всѣ вообще учрежденія, вѣдающія въ этихъ губерніяхъ дѣлами мѣстнаго хозяйства и управленія, будутъ подвергнуты надлежащему преобразованію, въ видахъ большаго приспособленія ихъ для исполненія этихъ задачъ.

НАЗВАНІЕ ГУБЕРНІЙ.	Составъ медицинскаго персонала.			На одно лицо медицинскаго персонала.		На одного врача.		
	Всего.	Въ томъ числѣ:		Душъ населенія.		Плотаго медицинскаго персонала.	Душъ населенія.	
		Врачей.	Въ % отношеніи.	Всего.	Сельск.		Всего.	Сельск.
				Въ тысячахъ.			Въ тысячахъ.	
Волынская	277	38	13,7	10,8	10,0	6,3	78,9	72,9
Кіевская	301	44	14,6	11,8	10,4	5,8	84,4	71,2
Подольская	237	37	15,6	12,7	11,8	5,4	82,0	76,0
Въ среднемъ на губернію	*272*	*40*	*14,7*	*11,8*	*10,7*	*5,8*	*80,7*	*73,2*
Бессарабская	226	70	31.0	8,5	7,2	2,2	27,6	23,3
Екатеринославская	362	72	19,9	5,8	5,1	4,0	29,2	25,8
Полтавская	553	106	19,1	5,0	4,6	4,2	26,3	23,6
Херсонская	290	89	30,7	9,4	6,7	2,3	30,6	21,9
Въ среднемъ на губернію	*383*	*84*	*21,9*	*6,2*	*5,2*	*3,5*	*28,4*	*23,6*
Виленская	120	24	20,0	13,2	11,2	4,0	66,3	57,9
Витебская	166	31	18,7	9,0	7,7	4,4	48,3	41,3
Гродненская	170	29	17,0	9,5	8,0	4,9	55,9	46,9
Ковенская	154	23	14,9	10,1	9,1	5,5	67,3	60,8
Минская	188	28	14,9	11,5	10,3	5,7	77,2	68,9
Могилевская	190	35	18,4	9,0	8,2	4,4	48,8	44,7
Въ среднемъ на губернію	*165*	*28*	*16,9*	*10,2*	*9,0*	*4,8*	*59,4*	*52,6*
Калужская	199	52	26,2	6,0	5,5	2,8	22,9	20,9
Новгородская	274	61	22,3	5,1	4,8	3,5	22,8	21,5
Псковская	174	37	21,3	6,5	6,1	3,7	30,8	28,9
Смоленская	190	58	30,5	8,1	7,5	2,3	26,7	24,6
Тверская	209	79	37,8	8,6	7,9	1,6	22,9	21,0
Черниговская	401	97	24,2	5,8	5,3	3,1	23,9	21,7
Въ среднемъ на губернію	*241*	*64*	*26,6*	*6,5*	*6,0*	*2,8*	*24,5*	*22,5*
Въ среднемъ — *На одну западную*	*200*	*32*	*16,0*	*11,0*	*9,8*	*5,2*	*68,2*	*60,8*
Въ среднемъ — *На одну земскую*	*298*	*72*	*24,2*	*6,4*	*5,6*	*3,1*	*26,3*	*22,6*
Архангельская	92	17	18,5	3,8	3,5	4,4	20,5	18,7
Олонецкая	188	27	14,3	2,0	1,8	6,0	13,6	12,7
Оренбургская	98	13	13,2	16,4	14,9	6,5	123,8	112,3
Самарская	299	67	22,4	9,2	8,7	3,5	41,2	38,8
Уфимская	157	45	28,7	14,1	13,4	2,5	49,3	47,0
Въ среднемъ на губернію	*228*	*56*	*24,6*	*10,9*	*10,3*	*3,1*	*44,5*	*42,1*
Астраханская	84	17	20,2	11,9	10,3	3,9	58,5	50,7
Ставропольская	44	6	13,6	19,9	18,8	6,3	146,0	138,1
Въ среднемъ на губернію	*64*	*12*	*18,7*	*14,6*	*13,2*	*4,6*	*81,3*	*73,5*
Воронежская	428	62	14,5	5,9	5,5	5,9	41,1	38,2
Саратовская	406	92	22,7	6,0	5,2	3,4	26,3	22,9
Въ среднемъ на губернію	*417*	*77*	*18,5*	*5,9*	*5,4*	*4,4*	*32,2*	*29,1*
Итого по 13 не-земск. губ.	2.121	342	16,1	11,1	9,9	5,2	69,0	61,7
Итого *въ среднемъ на губ.*	*163*	*26*	*16,1*	*11,1*	*9,9*	*5,2*	*69,0*	*61,7*
Итого по 15 земскимъ губ.	4.456	1.014	22,7	6,6	5,9	3,4	28,9	25,8
Итого *въ среднемъ на губ.*	*297*	*68*	*22,7*	*6,6*	*5,9*	*3,4*	*28,9*	*25,8*

НАЗВАНІЕ ГУБЕРНІЙ.	Земскіе и мірскіе расходы на медицину и общественное призрѣніе.		
	Въ рублях ъ.		
	Сумма.	Въ томъ числѣ:	
		Земскихъ.	Мірскихъ.
По 12-ти неземскимъ губерніямъ:			
Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская и Подольская.	2.026.043	1.706.353	319.690
	100%	*84,0*	*15,8*
Въ среднемъ на одну губернію	*168.837*	*141.363*	*26.641*
На 1000 душъ сельскаго населенія	*100*	*84*	*16*
На 1000 десятинъ облагаемой земли	*25*	*21*	*4*
По 34 земскимъ губерніямъ.	19.514.747	18.883.866	630.881
	100%	*96,8*	*3,2*
Въ среднемъ на одну губернію	*573.973*	*555.408*	*18.565*
На 1000 душъ сельскаго населенія	*336*	*325*	*11*
На 1000 десятинъ облагаемой земли	*87*	*84*	*3*

НАЗВАНІЕ ГУБЕРНІЙ.	Совокупность всѣхъ расходовъ (казенныхъ, городскихъ, земскихъ, мірскихъ и частныхъ учрежденій) на медицину за 1895 годъ.				
	Сумма.	Въ томъ числѣ:		На тысячу.	
		Земскихъ.	Мірскихъ.	Душъ всего населенія.	Десятинъ облагаемой земли.
По 12-ти не-земскимъ губ.:					
Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская и Подольская.	3.546.770	1.056.939	230.917	156	44
	100%	*29,7*	*6,5*		
Въ среднемъ на губернію . . .	*295.564*	*88.078*	*19.243*		
По всѣмъ 34 земскимъ губ.	23.832.833	17.868.884	284.698	358	106
	100%	*71,0*	*1,1*		
Въ среднемъ на губернію . . .	*700.966*	*525.555*	*8.373*		

Названіе губерній.	Расходы на начальное народное образованіе въ 1895 году.										Грамотность населенія.									
	Сумма.	Въ томъ числѣ:					На тысячу.				На 1000 жителей вообще.			Процентное отношеніе.						
		Министерства Народнаго Просвѣщенія.	Духовнаго вѣдомства.	Земскіе.	Городскіе.	Мірскіе.	Жителей.	Школъ.	Учащихся.	Окончившихъ курсъ.	Школъ.	Учащихся.	Окончившихъ курсъ.	Грамотныхъ вообще по отношенію къ общему числу ихъ.	Имѣвшихъ льготу по отношенію къ общему числу ихъ.	Грамотныхъ вообще по отношенію къ общему числу ихъ.	Имѣвшихъ льготу по отношенію къ общему числу ихъ.	Грамотныхъ вообще по отношенію къ общему числу ихъ.	Имѣвшихъ льготу по отношенію къ общему числу ихъ.
														Прив. 1876 г.		Прив. 1886 г.		Прив. 1896 г.		
По 12-ти не-земск. губ. Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская и Подольская.	3.827.682	1.043.606	526.430	363.785	404.685	1.489.176	169	279.006	6.890	102.504	0,60	24,5	1,6	15,5	1,0	19,5	3,5	31,8	5,6	
	100%	*27,1*	*13,8*	*9,6*	*10,6*	*38,9*														
Въ среднемъ на одну губ.	*318.974*	*86.967*	*43.869*	*30.315*	*33.724*	*124.100*														
По всѣмъ 34 земск. губ.	20.444.053	2.836.558	2.064.935	8.263.491	4.177.101	3.101.968	307	511.523	9.292	99.550	0,61	33,6	3,1	20,9	1,3	30,4	6,3	44,8	12,4	
	100%	*13,9*	*10,1*	*40,4*	*20,4*	*15,2*														
Въ среднемъ на одну губ.	*601.296*	*83.428*	*60.733*	*243.044*	*122.856*	*91.234*														
По 32-мъ земскимъ губ. (безъ столичн. - С.-Петербургской и Московской).	17.750.925	2.498.573	1.868.904	7.609.521	2.780.333	2.993.594	286	473.257	8.717	94.333	0,60	32,9	3,0	19,7	1,1	29,3	5,9	44,3	12,2	
	100%	*14,1*	*10,5*	*42,9*	*15,7*	*16,8*														
Въ среднемъ на одну губ.	*554.716*	*78.080*	*58.403*	*237.798*	*86.885*	*93.550*														

Губерніи.	Совокупность всѣхъ земскихъ расходовъ за 1895 годъ.															
	Въ рублях.															
	Дорожная повинность—денежная.	Подводная повинность—денежная.	Гражданское Управленіе.	Расходы по Земскому Управленію.	Мѣста заключенія.	Медицина и общественное призрѣніе.	Ветеринарная часть.	Народное образованіе.	Мѣры содѣйствія сельскому хозяйству.	Содержаніе земской почты.	Расходы на содержаніе духовенства и устройство причтов. помѣщеній.	Уплата долговъ.	Образованіе капиталовъ (кромѣ дорожнаго по закону 1 іюня 1895 г.).	Разные расходы.	Непредвидѣнные расходы.	Итого.
По 13 не-земскимъ губ.: Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская, Подольская и Ставропольская . . .	2784.737	452.702	372.756	207.702	233.815	1.738.176	301.774	377.785	19.878	—	1.196.222	48.334	—	15.800	326.714	8.076.395
Въ среднемъ на одну губ.	*214.211*	*34.823*	*28.674*	*15.977*	*17.986*	*133.706*	*23.213*	*29.060*	*1.529*	—	*92.017*	*3.718*	—	*1.215*	*25.132*	*621.261*
На 1000 душъ сельскаго населенія. . . .	*132,0*	*21,5*	*17,7*	*9,8*	*11,1*	*82,4*	*14,3*	*17,9*	*0,9*	—	*56,7*	*2,3*	—	*0,7*	*15,4*	*382,8*
На 1000 десят. облагаемой земли.	*33,1*	*5,4*	*4,4*	*2,5*	*2,8*	*20,6*	*3,6*	*4,5*	*0,2*	—	*14,2*	*0,6*	—	*0,2*	*3,9*	*96,0*
По 34-мъ земскимъ губ.	9.873.761	5.040.125	1.526.909	6.530.115	581.661	18.883.866	1.090.928	9.326.675	670.812	248.969	—	7816.013	2059.078	475.025	1653.424	65.777.361
Въ среднемъ на одну губ.	*290.405*	*148.239*	*44.909*	*192.062*	*17.108*	*555.408*	*32.086*	*274.314*	*19.730*	*7.323*	—	*229.883*	*60.561*	*13.971*	*48.630*	*1.934.628*
На 1000 душъ сельскаго населенія. . . .	*170,0*	*87,0*	*26,3*	*112,1*	*10,04*	*326,0*	*18,8*	*160,5*	*11,5*	*4,3*	—	*135,0*	*35,5*	*8,2*	*28,4*	*1.133,6*
На 1000 десят. облагаемой земли.	*43,8*	*22,4*	*6,8*	*29,0*	*2,6*	*84,0*	*4,8*	*41,5*	*3,0*	*1,1*	—	*34,8*	*9,2*	*2,1*	*7,3*	*292,4*

НАЗВАНІЕ ГУБЕРНІЙ.	Стоимость отправляемыхъ (въ 1895 году) мѣстнымъ населеніемъ натуральныхъ повинностей. Въ рубляхъ.	
	Дорожной.	Подводной.
По 12-ти не-земскимъ губерніямъ: Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская и Подольская .	2.090.792	1.398.362
Въ среднемъ на одну губернію	*174.233*	*116.530*
На 1.000 душъ сельскаго населенія	*103,0*	*68,9*
На 1.000 десятинъ облагаемой земли	*25,9*	*17,3*
По всѣмъ 34 земскимъ губерніямъ *)	644.956	189.630
Въ среднемъ на одну губернію	*18.969*	*5.577*
На 1.000 душъ сельскаго населенія	*11,1*	*2,9*
На 1.000 десятинъ облагаемой земли	*2,9*	*0,8*

НАЗВАНІЕ ГУБЕРНІЙ.	Совокупность всѣхъ земскихъ сборовъ за 1895 годъ.			
	Въ рубляхъ.			
	Сумма.	На тысячу.		
		Душъ населенія.		Десятинъ облагаемой земли.
		Всего.	Сельскаго.	
По 13-ти не-земскимъ губерніямъ: Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская, Подольская и Ставропольская	7.335.950	311	348	87
Въ среднемъ на губернію	*564.304*			
По всѣмъ 34 земскимъ губерніямъ	51.895.545	780	895	231
Въ среднемъ на губернію	*1.526.340*			

*) Въ земскихъ губерніяхъ свѣдѣній о стоимости натуральныхъ повинностей приблизительно $^1/_5$ части уѣздовъ не имѣется совсѣмъ. Приведенныя въ таблицѣ данныя имѣютъ лишь приблизительную точность.

Губерніи.	Совокупность всѣхъ земскихъ расходовъ за 1895 годъ.												
	Въ рублях ъ.												
	Дорожная повинность — денежная.	Подводная повинность — денежная.	Гражданское Управленіе.	Расходы по Земскому Управленію.	Мѣста заключенія.	Медицина и общественное призрѣніе.	Ветеринарная часть.	Народное образованіе.	Мѣры содѣйствія сельскому хозяйству.	Уплата долговъ.	Разные расходы.	Непредвидѣнные расходы.	ИТОГО.
По 13 не-земскимъ губ.: Архангельская, Астраханская, Виленская, Витебская, Волынская, Гродненская, Кіевская, Ковенская, Минская, Могилевская, Оренбургская, Подольская и Ставропольская	2.784.737	452.702	372.756	207.702	233.815	1.738.176	301.774	377.785	19.878	48.334	15.800	326.714	6.880.173
Въ среднемъ на одну губ. .	*214.211*	*34.823*	*28.674*	*15.977*	*17.986*	*133.706*	*23.213*	*29.060*	*1.529*	*3.718*	*1.215*	*25.132*	*529.244*
На 1000 душъ сельскаго насел.	*132,0*	*21,5*	*17,7*	*9,8*	*11,1*	*82,4*	*14,3*	*17,9*	*0,9*	*2,3*	*0,7*	*15,4*	*326,1*
На 1000 дес. облагаемой земли.	*33,1*	*5,4*	*4,4*	*2,5*	*2,8*	*20,6*	*3,6*	*4,5*	*0,2*	*0,6*	*0,2*	*3,9*	*81,8*
По 34 земскимъ губ.	9.873.761	5.040.125	1.526.909	6.530.115	581.661	18.883.866	1.090.928	9.326.675	670.812	7.816.013	475.025	1.653.424	63.469.318
Въ среднемъ на одну губ. .	*290.405*	*148.239*	*44.909*	*192.062*	*17.108*	*555.408*	*32.086*	*274.314*	*19.730*	*229.883*	*13.971*	*48.630*	*1.866.744*
На 1000 душъ сельскаго насел.	*170,0*	*87,0*	*26,3*	*112,1*	*10,04*	*326,0*	*18,8*	*160,5*	*11,5*	*135,0*	*8,2*	*28,4*	*1.093,8*
На 1000 дес. облагаемой земли.	*43,8*	*22,4*	*6,8*	*29,0*	*2,6*	*84,0*	*4,8*	*41,5*	*3,0*	*34,8*	*2,1*	*7,3*	*282,1*

Дополнительная краткая справка о дальнѣйшемъ ходѣ земскаго движенія до манифеста 17 октября 1905 года.

Въ 90-хъ годахъ прошлаго столѣтія, по иниціативѣ князей Долгоруковыхъ, среди земцевъ былъ образованъ кружокъ «Бесѣда», въ которомъ вначалѣ обсуждались вопросы земскіе, а затѣмъ перешли и къ вопросамъ политическимъ. Кружокъ этотъ игралъ замѣтную роль до 1904 г., до начала періодическихъ съѣздовъ земцевъ по разнымъ случаямъ.

Въ 1900 г., въ началѣ года, Правительствомъ была пріостановлена дѣятельность Императорскаго Вольно-Экономическаго Общества, служившаго центромъ группировки земскихъ и «третьяго» элементовъ населенія, послѣ чего оно перешло къ закрытой полулегальной дѣятельности и, какъ гонимое, стало популярнымъ.

12 іюня 1900 г. были изданы законы о предѣльности земскаго обложенія и о народномъ продовольствіи. Изданіе перваго закона, ограничившее земское право самообложенія, вызвало рядъ протестовъ со стороны земствъ. Вслѣдъ затѣмъ Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія было предположено издать «Наказъ училищнымъ совѣтамъ», который имѣлъ отчудить земство отъ участія въ дѣлѣ народнаго образованія; земства энергично требовали, чтобы «Наказъ» до утвержденія былъ сообщенъ земскимъ собраніямъ для отзыва, но таковое ходатайство земствъ было отклонено Правительствомъ, а самый «Наказъ» не былъ изданъ. На непрекращавшіяся ходатайства земствъ о разрѣшеніи имъ изданія общеземскаго органа, Хозяйственнымъ Департаментомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ разослано было земскимъ управамъ объявленіе объ изданіи имъ съ 1 января 1900 г. сборника «Вѣстникъ земскаго и городского хозяйства». Относительно другихъ, нежелательныхъ Правительству, требованій земства принимались энергичныя мѣры къ ихъ безуспѣшности. Въ 1900 г. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ отложило осуществленіе мысли введенія земства въ сѣверо-западныхъ и юго-западныхъ губерніяхъ.

Всѣ эти мѣропріятія не имѣли никакого вліянія на земства, а лишь побудили его дѣятелей къ большей сплоченности, начавшихъ энергичнѣе прежняго дѣйствовать для достиженія намѣченныхъ ими цѣлей. Съ этого времени, не принимая во вниманіе правительственныхъ распоряженій, начали устраиваться частные съѣзды земцевъ, или какъ ихъ называли они сами «слеты». Большинство этихъ слетовъ устраивалось въ Москвѣ, такъ какъ московское губернское земство играло руководящую роль, но иногда эти слеты устраивались и въ другихъ городахъ, къ чему были предлогомъ событія мѣстной жизни, какъ выставки, медицинскіе и учительскіе съѣзды и проч.

Въ 1901 г. состоялся московскій съѣздъ дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству, который происходилъ подъ предсѣдательствомъ Н. А. Хомякова. Участниками съѣзда были въ большинствѣ выборные отъ земствъ и, кромѣ того, «третій элементъ»; съѣздъ съ самаго

начала принялъ политическую окраску. По поводу дѣятельности и настроенія земствъ въ данный моментъ такъ свидѣтельствуетъ обращеніе губернаторовъ, основанное на циркулярѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, къ земскимъ управамъ: «За послѣднее время усматривается, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ земскія и городскія управы, желая возбудить какое-либо ходатайство по предметамъ, не относящимся исключительно къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, и имѣющимъ характеръ общегосударственный, входятъ въ предварительное сношеніе съ другими общественными установленіями и при томъ не только своей, но иногда даже и другой губерніи, съ просьбой возбудить и съ ихъ стороны одновременно ходатайство, подобное предлагаемому. Принимая во вниманіе, что такія дѣйствія выходятъ изъ предѣловъ власти, предоставленной земскимъ и городскимъ управленіямъ, отрывая послѣднія отъ работы на пользу мѣстную и увлекая ихъ на ложный путь, и имѣя въ виду, что общественныя сословныя собранія, а слѣдовательно и исполнительные ихъ органы, не въ правѣ вступать въ сношенія съ другими собраніями по дѣламъ, относящимся къ общимъ правительственнымъ распоряженіямъ, иначе, какъ съ разрѣшенія губернатора, г. министръ внутреннихъ дѣлъ просилъ меня обратить особое вниманіе на недопущеніе земскими и городскими управленіями указанныхъ выше неправильныхъ сношеній, съ предупрежденіемъ, въ случаѣ надобности, что такія дѣйствія, какъ носящія явный характеръ превышенія власти, могутъ повлечь за собою для виновныхъ законную отвѣтственность».

Обращеніе губернаторовъ, основанное на циркулярѣ министра внутреннихъ дѣлъ, воздѣйствія на земства не имѣло и вскорѣ послѣ этого, въ сентябрѣ 1901 г., состоялся въ Полтавѣ областной кустарный съѣздъ, на которомъ участвовали дѣятели земства, третій элементъ и вообще интеллигенція изъ губерній: Полтавской, Черниговской, Харьковской, Курской и Кіевской, на которомъ были сдѣланы постановленія, носившія политическій характеръ. Въ 1901 же году, по случаю 40-лѣтія освобожденія крестьянъ, со стороны земствъ и городовъ послѣдовали требованія объ отмѣнѣ тѣлеснаго наказанія, установленіи празднованія 19 февраля, расширеніи программы народныхъ училищъ до возможности перехода изъ нихъ въ среднюю школу, объ учрежденіи комиссіи для содѣйствія правовому сознанію крестьянъ и др.

14 февраля 1901 г., послѣ долгаго промежутка, въ Россіи былъ совершенъ первый крупный террористическій актъ—смертельно раненъ уволеннымъ студентомъ Карповичемъ министръ народнаго просвѣщенія Н. П. Боголѣповъ, который скончался 2 марта.

Кратковременное управленіе министерствомъ внутреннихъ дѣлъ Сипягина въ 1902 г. по событіямъ въ земской жизни не отличалось отъ 1901 г.: оппозиціонные дѣятели земства продолжали свои съѣзды для сговоровъ и совѣщаній, а земскія собранія не прекращали дѣлать постановленія о недопустимыхъ, по мнѣнію администраціи, требованіяхъ, которыя министерствомъ отклонялись. Послѣ убійства Сипягина 2 апрѣля 1902 г., черезъ два дня на постъ вступилъ Плеве, который повелъ энергичную борьбу съ крамолой вообще и земствомъ, въ частности.

22 марта 1902 г. было учреждено подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, а затѣмъ предсѣдателя комитета министровъ, С. Ю. Витте, Совѣщаніе о нуждахъ сельско-хозяйственной про-

мышленности, въ мѣстныхъ комитетахъ котораго вскорѣ ясно обнаружились громадный ростъ общественнаго самосознанія, съ одной стороны, и съ другой — объединенность дѣятельности земствъ. Въ мартѣ же мѣсяцѣ, по случаю бывшей въ С.-Петербургѣ кустарной выставки, въ Петербургъ съѣхались въ большомъ числѣ земцы совмѣстно съ третьимъ элементомъ. Съѣхавшіеся, къ которымъ присоединилась и петербургская интеллигенція, имѣли частныя совѣщанія, на которыхъ былъ выработанъ проектъ изданія заграничнаго органа «Освобожденіе», который затѣмъ былъ увезенъ въ Москву, гдѣ съѣхавшимися депутатами-земцами Петербургской, Московской, Тверской, Ярославской и др. губерній и лицами свободныхъ профессій былъ окончательно редактированъ, а затѣмъ и напечатанъ въ № 1 «Освобожденія», вмѣстѣ съ программною статьею и письмомъ земцевъ-конституціоналистовъ.

Въ апрѣлѣ 1902 г. въ Москвѣ состоялся такъ называемый «пожарный съѣздъ», имѣвшій въ виду обсужденіе вопросовъ по земскому страхованію. Земства воспользовались этимъ удобнымъ случаемъ для выработки программы дѣйствій земскихъ представителей въ предстоящихъ засѣданіяхъ мѣстныхъ сельско-хозяйственныхъ комитетовъ и съ этою цѣлью представители 25 земскихъ губерній 2 мая имѣли совѣщаніе, на которомъ пришли къ заключенію, что устраненіе земскихъ учрежденій отъ выясненія нуждъ с.-х. промышленности неправильно, и т. к. Особое Совѣщаніе признало, что «едва ли цѣлесообразно предпринимать какія-либо мѣры, не спрашивая мнѣнія тѣхъ, чьи нужды должны удовлетворять эти мѣры, кто близко стоитъ къ земледѣлію и кому лучше всего извѣстны его слабыя стороны и насущныя требованія», то земцы полагали, что таковое мнѣніе могло быть лучше всего представлено земскими учрежденіями, являющимися представительствомъ всего населенія.

За участіе въ московскомъ съѣздѣ, по представленію Плеве, послѣдовалъ Высочайшій выговоръ 16-ти предсѣдателямъ губернскихъ земскихъ управъ и другимъ участникамъ, что вызвало со стороны кн. Павла Н. Долгорукова, М. А. Стаховича и П. А. Гейдена рѣзкія письма на имя министра внутреннихъ дѣлъ, въ которыхъ говорилось, что они, не чувствуя за собою вины, полученіе выговора приписываютъ лицепріятному его, Плеве, доносу Государю.

Въ іюнѣ 1902 г. въ Штутгартѣ начала выходить, подъ редакціей П. Б. Струве, газета «Освобожденіе». Помѣщенныя въ № 1-мъ ея статьи: «Отъ русскихъ конституціоналистовъ» и «Открытое письмо отъ группы земскихъ дѣятелей», не оставляли сомнѣнія, что душою «Освобожденія» являются земскіе оппозиціонные дѣятели. Въ первой статьѣ говорилось, что конституціоналисты предполагаютъ «объединить группы русскаго общества, которыя не имѣютъ возможности найти исходъ своему возмущенному чувству ни въ классовой, ни въ революціонной борьбѣ» и что они желаютъ «выражать исключительно безсословное общественное мнѣніе и на него опираться». Далѣе они заявляли, что они связаны съ «земскою группою» и что «историческая роль перваго организованнаго представителя русскаго общественнаго мнѣнія фактически выпадаетъ на долю земства, и земскіе люди обязаны сдѣлать все отъ нихъ зависящее, чтобы использовать всѣ преимущества своего фактическаго положенія и выполнить свою отвѣтственную роль какъ можно лучше,—выполнить ее такъ, чтобы ни на минуту не лишиться нравственнаго права на дѣйствительное

представительство общественнаго мнѣнія». Для этого, говорилось въ статьѣ, необходимо выработать политическую программу и въ отношеніи ея исполненія усматривалась опасность не со стороны реакціи, которая, по ихъ мнѣнію, «лишь приближала ожидаемый моментъ», а со стороны компромиссовъ Правительства въ видѣ офиціальнаго приглашенія «представителей земствъ, предсѣдателей и членовъ управъ, принять участіе въ бюрократическихъ губернскихъ и уѣздныхъ комитетахъ по вопросу объ улучшеніи сельско-хозяйственной промышленности». Далѣе конституціоналисты предупреждали земства быть осторожными въ отношеніи предложеній бюрократіи и рекомендовали земскимъ дѣятелямъ тактику, которой держались земцы въ 1881 г. во время приглашенія въ Каханов-скую комиссію. Во второй статьѣ, подписанной значительнымъ числомъ вліятельныхъ гласныхъ разныхъ губернскихъ земскихъ собраній, говорилось, что «по ихъ мнѣнію, земство принуждено въ настоящее время принимать болѣе активное участіе въ общественной жизни Россіи, для того, чтобы содѣйствовать наилучшему выходу нашей страны изъ теперешняго тяжелаго, почти невыносимаго ея положенія». Въ № 2 «Освобожденія» было помѣщено письмо «отъ земскихъ гласныхъ», въ которомъ они писали: «своею нравственною обязанностью считаемъ заявить свою солидарность съ тѣмъ общимъ направленіемъ, котораго, сколько намъ извѣстно, предполагаетъ держаться журналъ «Освобожденіе», и вмѣстѣ съ тѣмъ свою готовность, путемъ дѣйствія въ земской сферѣ, способствовать достиженію той конечной цѣли, которую имѣетъ въ виду этотъ журналъ и безъ осуществленія которой, какъ мы убѣждены, и самая земская дѣятельность неминуемо должна потерять всякое серьезное значеніе. Эта цѣль — пріобрѣтеніе русскимъ народомъ общечеловѣческихъ правъ,—права свободно вѣрить, мыслить и говорить, права защищаться закономъ отъ всякаго произвола и насилія и, прежде всего,—права располагать своей судьбой, согласно съ своими желаніями и потребностями, устраивая и направляя свою государственную жизнь черезъ посредство своихъ выборныхъ представителей... Поэтому мы намѣрены въ земствѣ и черезъ земство дѣйствовать путемъ распространенія и уясненія нашихъ идей и организаціи сплоченной партіи, стремящейся къ осуществленію этихъ идей, будучи убѣждены, что ясно сознанное и твердо выраженное требованіе общественнаго мнѣнія есть такая сила, съ которой вынуждено будетъ считаться и правительство. Но мы не можемъ не сознавать, что въ условіяхъ современной русской жизни всякая мирная общественная дѣятельность съ каждымъ днемъ становится все менѣе и менѣе возможною».

Въ происходившихъ засѣданіяхъ мѣстныхъ комитетовъ о нуждахъ с.-х. промышленности, принимавшими въ нихъ участіе видными земскими дѣятелями были изложены свои политическіе взгляды. Такъ, въ воронежскомъ уѣздномъ комитетѣ гласный воронежскаго губернскаго земства Н. Ф. Бунаковъ, извѣстный педагогъ, на поставленный имъ вопросъ: «Что нужно сдѣлать для того, чтобы бороться съ нуждой и заставить нашу жизнь и хозяйство двинуться по пути развитія?», отвѣтилъ слѣдующимъ образомъ: «Прежде всего необходимо немедленно возстановить въ полной мѣрѣ тѣ учрежденія и освободительныя начала, которыми ознаменовалась первая половина царствованія Государя Александра II. Дальнѣйшее развитіе реформъ Александра II должно напра-

виться по пути полнаго освобожденія личности, свободы слова, свободы печати и развитія широкой общественной самодѣятельности. Безъ этихъ общихъ условій немыслимо развитіе личной самостоятельности, иниціативы и предпріимчивости, а безъ этихъ качествъ у хозяевъ и землевладѣльцевъ невозможно и поступательное развитіе нашей с.-х. промышленности. Вотъ почему русскимъ честнымъ людямъ остается уклониться отъ рѣшенія разнаго рода частныхъ практическихъ мѣропріятій, чтобы не затемнять, не маскировать общаго печальнаго положенія дѣлъ и с.-х. промышленности, упадокъ которой находится въ прямой и близкой связи съ этимъ общимъ положеніемъ дѣлъ». Говорившій затѣмъ земскій гласный, докторъ С. В. Мартыновъ, предложилъ высказаться предъ министерствомъ «за неотложность передачи вопроса о нуждахъ с.-х. промышленности и неразрывно связанныхъ съ ними общихъ вопросовъ правового и экономическаго состоянія государства на обсужденіе всероссійскаго и всесословнаго представительнаго учрежденія съ тѣмъ, чтобы входящимъ въ составъ его выборнымъ людямъ были гарантированы закономъ необходимыя для обсужденія государственныхъ вопросовъ свобода слова и личная неприкосновенность». Предсѣдатель комиссіи, избранной для разработки предложеній Бунакова и Мартынова, Щербина, въ своемъ докладѣ комитету требовалъ свободы слова, печати, собраній и пр., и признавалъ необходимымъ созывъ «Всероссійскаго собора». Докладъ Щербины былъ принятъ единогласно уѣзднымъ комитетомъ и встрѣченъ сочувственно губернскимъ, засѣдавшимъ подъ предсѣдательствомъ губернатора Слѣщова при участіи около 80 землевладѣльцевъ.

Въ засѣданіи суджанскаго уѣзднаго комитета 14 сентября 1902 г. произошелъ слѣдующій инцидентъ: когда былъ заслушанъ докладъ секретаря суджанской управы Волкова «Причины, препятствующія теперешнему земству вліять на экономическій подъемъ населенія», встрѣченный аплодисментами, предсѣдатель комитета заявилъ о невозможности обсужденія доклада, какъ относящагося до земскаго самоуправленія, а также о снятіи докладовъ о прессѣ и сектантствѣ. На это заявленіе предсѣдателя комитета предсѣдатель суджанской земской управы, кн. П. Д. Долгоруковъ заявилъ, что снятіе такого важнаго вопроса, какъ объ земскомъ самоуправленіи, его вынуждаетъ отказаться отъ активной работы въ комитетѣ, а вслѣдъ за нимъ старый земецъ Арнольдъ добавилъ, что при такомъ положеніи работать безплодно, а «заниматься пустыми вопросами—значило бы толочь воду. Лучше бросить». Предложеніе отказаться отъ работы въ комитетѣ было встрѣчено единодушно и всѣ члены комитета, включая и крестьянъ, заявили отказъ.

Въ череповецкомъ уѣздномъ комитетѣ было сдѣлано постановленіе о необходимости «открыть путь къ болѣе полному, непрерывному, прочно организованному участію народа въ дѣлахъ всего управленія, не только мѣстнаго, но и центральнаго, безъ чего всякія заботы Правительства и земства объ образованіи и о нуждахъ всякаго рода промышленностей мелкихъ, крупныхъ, ни къ чему иному, кромѣ гибели народной, не приведутъ».

Въ черниговскомъ губ. комитетѣ предсѣдателемъ уѣздной земской управы г. Тризна было указано на необходимость широкой постановки земской дѣятельности, полной гласности и свободы печати. Кромѣ при-

веденныхъ, и во многихъ другихъ комитетахъ было не мало высказано однородныхъ пожеланій.

Недопущеніе обсужденія нѣкоторыхъ постановленій уѣздныхъ комитетовъ въ губернскихъ комитетахъ вызвало миссовый уходъ земцевъ изъ нихъ. Все это свидѣтельствовало, что земство являлось организованной силой и одушевленной одной цѣлью—постановленіемъ московскаго съѣзда.

Во время курской выставки по народному образованію 23—30 іюня 1902 г., устроенной курскимъ губернскимъ земствомъ, земцы устроили частный съѣздъ въ Курскѣ, на которомъ присутствовали, кромѣ мѣстныхъ, представители земствъ Тверской, Рязанской, Псковской и Черниговской губерній. Они имѣли нѣсколько открытыхъ и закрытыхъ засѣданій. Это произошло незадолго передъ маневрами въ окрестностяхъ Курска, въ присутствіи Государя. Во время встрѣчи Государя въ Курскѣ на вокзалѣ представителями дворянства и земства, Государь обратился къ послѣднимъ со слѣдующею рѣчью: «Благодарю васъ за привѣтствіе и пользуюсь случаемъ, чтобы сказать вамъ нѣсколько словъ. Земское хозяйство—дѣло первѣйшей важности, и Я надѣюсь, что вы посвящаете ему всѣ ваши силы. Я радъ буду оказать вамъ всякое попеченіе, заботясь въ тоже время объ объединеніи дѣятельности всѣхъ властей на мѣстахъ. Помните, что призваніе ваше—мѣстное устроительство въ области хозяйственныхъ нуждъ. Успѣшно выполняя это призваніе, вы можете быть увѣрены въ сердечномъ Моемъ къ вамъ благоволеніи».

Въ дальнѣйшемъ оппозиціонная дѣятельность земствъ въ отношеніи Правительства не уменьшалась, а усиливалась. Мѣропріятія министра внутреннихъ дѣлъ Плеве, направленныя къ усмиренію земствъ, дѣлали послѣднія все болѣе и болѣе популярными и увеличивали симпатіи населенія къ земству. Къ земскому движенію, какъ къ центру, начали присоединяться евреи, поляки, финляндцы и пр. инородцы. Въ 1903 г. крупнымъ событіемъ земскаго движенія является съѣздъ представителей обществъ вспомоществованія лицамъ учительскаго званія. Въ съѣздѣ участвуютъ выборные земцы, учителя, близкая къ земству интеллигенція разныхъ профессій. На съѣздѣ обсуждаются вопросы: объ отмѣнѣ тѣлеснаго наказанія, введеніи земскихъ учрежденій въ неземскихъ губерніяхъ, о мелкой земской единицѣ и развитіи общественной самодѣятельности. Въ происходившихъ сужденіяхъ высказывалось недовѣріе къ Правительству и надежды на широкое народное самоуправленіе.

26 февраля 1903 г. былъ опубликованъ Высочайшій манифестъ, въ которомъ оповѣщалось, что Правительство приступаетъ къ продолженію реформъ, начатыхъ въ царствованіе Императора Александра III и незаконченныхъ за Его смертью и послѣдовавшею затѣмъ смутою; въ приводимой далѣе въ манифестѣ программѣ говорилось: «Мы, съ непреклонною рѣшимостью незамедлительно удовлетворить назрѣвшимъ нуждамъ государственнымъ, признали за благо: укрѣпить неуклонное соблюденіе властями, съ дѣлами вѣры соприкасающимися, завѣтовъ вѣротерпимости, начертанныхъ въ основныхъ законахъ»... Продолжить мѣропріятія по улучшенію быта православнаго духовенства, «усугубляя плодотворное участіе священнослужителей въ духовной и общественной жизни ихъ паствы». Манифестъ заканчивался слѣдующими словами: «призывая всѣхъ Нашихъ вѣрноподданныхъ содѣйствовать Намъ къ утвержденію

въ семьѣ, школѣ и общественной жизни нравственныхъ началъ, при которыхъ, подъ сѣнью Самодержавной власти, только и могутъ развиваться народное благосостояніе и увѣренность каждаго въ прочности его права, Мы повелѣваемъ нашимъ министрамъ и главноуправляющимъ частями, къ вѣдомству коихъ сіе относится, представить Намъ соображенія о порядкѣ исполненія предначертаній Нашихъ».

Въ приведенномъ манифестѣ и открывшемся вслѣдъ за нимъ, 27 февраля, подъ предсѣдательствомъ Плеве, засѣданіи по преобразованію губернскаго управленія, съ участіемъ въ немъ товарища министра внутр. дѣлъ Дурново, ген.-лейт. фонъ-Валя, гофм. Штюрмера, харьковскаго губернатора кн. Оболенскаго и др., земская оппозиція усматривала реакціонное намѣреніе Правительства и вскорѣ же не преминула протестовать противъ него. Для этого удобный моментъ представился въ мартѣ 1903 г. по случаю созыва Плеве, съ участіемъ земскихъ людей, трехъ комиссій по вопросамъ: продовольственному, объ оскудѣніи центра и крестьянскому и, въ особенности, съ открытіемъ «Совѣщанія по страховому вопросу». Съѣздъ въ Петербургъ земскихъ дѣятелей для участія въ послѣднемъ совѣщаніи послужилъ предлогомъ, въ виду ожидавшагося пріема министромъ предсѣдателей и членовъ губернскихъ земскихъ управъ, къ устройству ими бесѣдъ 24 и 25 апрѣля, на каковыхъ графомъ П. А. Гейденомъ было высказано, что «существующая система доносовъ дѣлаетъ невозможною жизнь на мѣстахъ, полагалъ, что первымъ положеніемъ слѣдовало бы выставить необходимость водворенія законности и обезпеченія личности каждаго»; далѣе, онъ считалъ необходимымъ, чтобы «личный составъ земскихъ представителей не зависѣлъ бы отъ произвола администраціи или, по крайней мѣрѣ, слѣдуетъ предоставить право обжаловать въ Сенатъ неутвержденіе губернаторомъ избранныхъ земскими собраніями лицъ». Наконецъ, гр. Гейденъ считалъ нужнымъ, чтобы «въ совѣщаніи, организуемыя при министерствахъ, приглашались представители земства и дворянства не по выбору администраціи, а по избранію земскихъ собраній и собраній предводителей и депутатовъ дворянства». Высказанныя пожеланія графомъ Гейденомъ участники бесѣды находили въ высшей степени важными. Въ этой же бесѣдѣ гр. Гейденъ доказывалъ, что «земцамъ надо перемѣнить свой тонъ разговора съ чинами администраціи. Слѣдуетъ говорить, не какъ подчиненнымъ со старшими, а какъ равнымъ съ равными, какъ лицамъ, вынужденнымъ говорить изъ личныхъ интересовъ сохраненія государственнаго порядка». Въ томъ же собесѣдованіи кн. Долгоруковъ говорилъ, что въ виду указанія Правительства на существованіе крамолы, требующей подавленія, «земцы должны заявить, что крамола существуетъ и будетъ успѣшно развиваться, пока народная масса будетъ некультурна и потому падка на смуту. Надо сдѣлать народъ культурнымъ и экономически сильнымъ, а для этого необходимо развитіе самодѣятельности въ обществѣ, достижимое лишь при существованіи довѣрія къ общественнымъ силамъ со стороны Правительства, при гарантіи личности и законности. Земцы изъ обвиняемыхъ должны стать обвинителями, изъ опекаемыхъ — совѣтчиками Правительства». Въ заключеніе участники собесѣдованія пришли къ рѣшенію, что земства не должны быть безучастными къ вопросу осуществленія предстоящихъ законодательныхъ работъ, возвѣщенныхъ, въ манифестѣ 26 февраля, относящихся до многообразныхъ нуждъ земской жизни.

27 апрѣля, во время пріема земскихъ дѣятелей Плеве, послѣдній обратился къ нимъ съ рѣчью, въ которой благодарилъ за работу, указавъ на сближеніе такимъ образомъ ихъ съ представителями министерства, въ чемъ видѣлъ облегченіе работы. Въ заключеніе рѣчи Плеве сказалъ; что «такого рода совѣщанія даютъ» земцамъ «возможность общенія между собою и по другимъ вопросамъ земской жизни. Я очень сочувствую этому общенію и признаю его желательнымъ и необходимымъ. Это, во всякомъ случаѣ, правильнѣе келейныхъ собраній, и лицамъ, облеченнымъ общественнымъ довѣріемъ, не слѣдуетъ дѣйствовать съ опущеннымъ забраломъ. Только при этомъ условіи возможенъ честный и открытый споръ. Я придаю большое значеніе участію земскихъ работниковъ въ подготовительной работѣ при министерствѣ. Въ программу очередныхъ вопросовъ входитъ и вопросъ о сближеніи мѣстныхъ людей съ чинами министерства. Я считаю вашу дѣятельность на почвѣ практическихъ вопросовъ очень полезной,—она лучше отвлеченныхъ умствованій». Эта рѣчь Плеве привела въ негодованіе даже консервативныхъ участниковъ собесѣдованія. Въ виду ожидавшихся протестовъ со стороны земствъ, губернской администраціи было дано указаніе, чтобы на земскихъ собраніяхъ не касались вопросовъ общественныхъ и о правительственныхъ мѣропріятіяхъ. Тѣмъ не менѣе, около 70% губернскихъ земскихъ собраній, пользуясь разными предлогами, сдѣлали постановленія, согласныя съ предложеніями участниковъ петербургскаго собесѣдованія.

20 апрѣля 1903 г. въ Петербургѣ состоялся большой ужинъ, съ участіемъ многихъ гостей разныхъ интеллигентныхъ профессій и съѣхавшихся земскихъ дѣятелей, на которомъ впервые была высказана мысль о необходимости организаціи политическаго «Союза Освобожденія», съ цѣлью объединенія въ немъ всѣхъ оппозиціонныхъ элементовъ Россіи. Мысль образованія сказаннаго союза была осуществлена въ іюлѣ мѣсяцѣ въ Германіи, нѣсколькими сотрудниками газеты «Освобожденіе» и выдающимися земцами, бывшими на ужинѣ и участвовавшими на собесѣдованіи 24 и 25 апрѣля.

Во второй половинѣ 1903 г. отношеніе земской оппозиціи къ Правительству обострилось еще болѣе. Въ сентябрѣ мѣсяцѣ Плеве закончилъ, въ развитіе предуказаній манифеста 26 февраля, проектъ учрежденія Совѣта и Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и Управленія врачебнаго инспектора. Въ Совѣтѣ предполагалось участіе «мѣстныхъ дѣятелей, въ видѣ учрежденія постояннаго». По проекту «мѣстными дѣятелями» являлись «предводители дворянства, предсѣдатели губернскихъ и уѣздныхъ управъ и лица, по свойству дѣятельности, близко знакомыя съ нуждами и интересами мѣстнаго хозяйства», а самый Совѣтъ долженъ былъ «имѣть исключительно совѣщательный характеръ, и заключенія его отнюдь не могли быть обязательны для министра внутреннихъ дѣлъ и въ чемъ-либо связывать дѣятельность его по руководству мѣстнымъ хозяйствомъ. Равнымъ образомъ, участіе въ Совѣтѣ мѣстныхъ дѣятелей не должно, конечно, вызывать мысли о какомъ-либо мѣстномъ представительствѣ. Поэтому избраніе членовъ Совѣта изъ мѣстныхъ дѣятелей и самый составъ ихъ не могутъ быть поставлены въ зависимость отъ существующихъ общественныхъ учрежденій и сословій, а должны быть представлены на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ».

Въ 1903 же году былъ утвержденъ Госуд. Совѣтомъ проектъ Синя-

гина о земствѣ въ Витебской, Минской и Могилевской губ. Въ концѣ года назначена была ревизія тверского и московскаго земствъ, а до этого въ теченіе всего времени не прекращалось преслѣдованіе со стороны администраціи отдѣльныхъ земскихъ дѣятелей.

Все это, вмѣстѣ взятое, много способствовало расширенію оппозиціоннаго движенія земства, которое особенно усилилось во второй половинѣ 1903 года.

Во второй половинѣ августа въ Ярославлѣ состоялся областной земскій сельско-хозяйственный съѣздъ, съ открытіемъ одновременно «областной сельско-хозяйственной и культурно-просвѣтительной выставки сѣвернаго края 1903 г.», а въ концѣ сентября въ Харьковѣ состоялся громадный земскій съѣздъ, для устройства котораго земцы воспользовались «харьковскою всероссійскою выставкою животноводства». Ярославскій съѣздъ по настроенію и рѣчамъ былъ много оппозиціоннѣе «слета» на курской выставкѣ. Какъ на съѣздѣ въ Ярославлѣ, такъ и въ Харьковѣ, участвовали, прибывшіе изъ-за границы, основатели «Союза Освобожденія», которыми въ Харьковѣ были сдѣланы доклады. Программа образованнаго ими общества была одобрена съѣздомъ, а затѣмъ былъ выработанъ проектъ организаціи отдѣловъ общества какъ въ земской, такъ и неземской Россіи, по которому должны были организоваться губернскіе отдѣлы, а въ зависимости отъ мѣстныхъ условій и уѣздные и сельскіе.

Въ началѣ 1904 г. въ Петербургѣ состоялись съѣзды: III дѣятелей по техническому образованію и IX Пироговскій, одновременно съ которыми въ Петербургъ съѣхалось очень много земцевъ. Каково было общественное настроеніе въ данный моментъ, можно судить по слѣдующей рѣчи предсѣдателя VII секціи техническаго съѣзда, г. Исакова, сказанной имъ въ засѣданіи комитета съѣзда послѣ закрытія самаго съѣзда: «Господа, мы знаемъ правду о съѣздѣ, но почему-то умалчиваемъ о ней. Я думаю, что пора сказать ее. Дѣло въ томъ, что съѣздъ собранъ былъ въ періодъ чрезвычайно высокаго подъема общественной температуры. Мы всѣ знали, что повсюду въ Россіи растетъ недовольство существующими порядками, что это недовольство проявляется въ самомъ широкомъ общественномъ движеніи. Понятно, что съѣздъ неизбѣжно долженъ былъ отразить подъемъ, который замѣчался во всей Россіи... Я предлагаю указать въ запискѣ министру на то, что съѣздъ прошелъ такъ оживленно и потому въ немъ замѣчалась горячая атмосфера, что онъ отразилъ состояніе умовъ въ Россіи». Извѣстный земскій врачъ Жбанковъ, участникъ пироговскаго съѣзда, въ статьѣ своей «Прошлое и будущее пироговскаго общества» говорилъ: «III-й техническій и IX-й пироговскій съѣзды впервые въ Россіи, при огромномъ стеченіи членовъ и публики, открыто и во всеуслышаніе заявили о томъ, что такъ дальше жить нельзя, необходимы свободы и соціальныя реформы».

Въ это же время, 3—5 января, состоялось засѣданіе, съ участіемъ представителей отъ 20 городовъ, для обсужденія выработанной въ Харьковѣ программы «Союза Освобожденія», на которомъ послѣ горячихъ преній она въ общемъ и была утверждена. Кн. Д. И. Шаховской въ статьѣ своей «Союзъ Освобожденія» говоритъ, что опредѣленіе сущности союза принято было въ слѣдующемъ видѣ: «Союзъ Освобожденія» ставитъ своею первою и главною цѣлью—политическое освобожденіе Россіи. Считая политическую свободу даже въ самыхъ минимальныхъ ея предѣлахъ совер-

шенно несовмѣстимой съ абсолютивнымъ характеромъ русской монархіи. «Союзъ» будетъ добиваться, прежде всего, уничтоженія самодержавія и установленія въ Россіи конституціоннаго режима. При опредѣленіи конкретныхъ формъ, въ которыхъ конституціонный режимъ можетъ быть осуществленъ въ Россіи, «Союзъ Освобожденія» употребитъ всѣ усилія, чтобы политическая проблема была рѣшена въ духѣ широкаго демократизма и, прежде всего, признаетъ существенно необходимымъ положить въ основаніе политической реформы принципъ всеобщей, равной, тайной и прямой подачи голосовъ. Ставя на первомъ планѣ требованія политическія, «Союзъ Освобожденія» признаетъ необходимымъ опредѣлить свое принципіальное отношеніе къ соціально-экономическимъ проблемамъ, выдвигаемымъ самою жизнью: въ области соціально-экономической политики «Союзъ» будетъ руководствоваться тѣмъ же основнымъ началомъ демократизма, ставя прямой цѣлью своей дѣятельности защиту интересовъ трудящихся массъ. Въ сферѣ національныхъ вопросовъ «Союзъ» признаетъ право на самоопредѣленіе за различными народностями, входящими въ составъ Россійскаго государства. По отношенію къ Финляндіи «Союзъ» присоединяется къ требованію о возстановленіи государственнаго правового положенія, существовавшаго въ этой странѣ до противозаконныхъ нарушеній этого положенія».

Такимъ образомъ, въ началѣ 1904 г. образовалась тайная организація, имѣвшая въ виду объединеніе оппозиціонныхъ элементовъ населенія, направленныхъ къ одной цѣли—сверженію самодержавія и установленію демократической конституціи, каковая организація, будучи проведена во многихъ губерніяхъ, въ дальнѣйшемъ политическомъ движеніи и сыграла большую роль. На послѣднемъ засѣданіи въ Петербургѣ былъ избранъ «Совѣтъ» союза, который оглашенъ не былъ.

26 января 1904 г. послѣдовало объявленіе войны съ Японіей. Въ земствѣ по случаю объявленія войны, появился рядъ разныхъ теченій. Въ февралѣ и мартѣ въ земскихъ собраніяхъ со стороны правыхъ элементовъ раздались патріотическіе призывы. Представители иныхъ теченій заявили, хотя и не сочувствовали войнѣ, о необходимости со стороны земства оказанія помощи раненымъ и больнымъ на войнѣ, а на мѣстахъ—семьямъ убитыхъ. Въ виду этихъ соображеній, земская оппозиція на собраніяхъ поддерживала предложенія объ общеземской организаціи для этой цѣли, какое предложеніе и было принято по всей Россіи. 27 апрѣля представлялся Государю, какъ уполномоченный отъ общеземской организаціи, кн. Г. Е. Львовъ; во время аудіенціи Государь благословилъ его и поручилъ передать представителямъ земствъ, принимавшихъ участіе въ общеземской организаціи, и персоналу отрядовъ «Свое сочувствіе предпринимаемому земскому дѣлу, напутственное благословеніе и пожеланіе успѣха въ святомъ дѣлѣ человѣколюбія».

Вслѣдъ за этимъ, во время засѣданія московскаго губернскаго земства, предсѣдателемъ его Д. Н. Шиповымъ, было доложено полученное имъ предложеніе московскаго губернатора, слѣдующаго содержанія: «Вслѣдствіе предложенія г. министра внутреннихъ дѣлъ 17 апрѣля, за № 2623, предлагаю губернской земской управѣ: 1) о всѣхъ безъ исключенія предложеніяхъ организованнаго при губернской земской управѣ совѣщанія земскихъ уполномоченныхъ по оказанію совмѣстной помощи больнымъ и раненымъ воинамъ, предварительно приведенія таковыхъ въ

исполненіе, представить мнѣ и 2) ни въ какомъ случаѣ не допускать дальнѣйшихъ соглашеній совѣщанія съ земствами, до настоящаго времени не присоединившимися къ организаціи. Кромѣ сего, въ виду того же предложенія г. министра внутреннихъ дѣлъ, предлагаю губернской земской управѣ представить мнѣ теперь же списокъ всѣхъ лицъ, входящихъ въ образованные земствомъ врачебно-санитарные отряды, а также и впредь представлять о таковыхъ лицахъ, имѣющихъ войти въ составъ будущихъ отрядовъ, предварительно допущенія ихъ до отправленія обязанностей».

Сообщеніе приведеннаго предложенія, послѣ послѣдовавшаго Высочайшаго благословенія и сочувствія дѣлу общеземской организаціи, вызвало единодушное негодованіе участниковъ засѣданія, которому не было предѣла. Совѣщаніе постановило не исполнять приказа Плеве и, кромѣ того, одновременно былъ возбужденъ имъ вопросъ о представительствѣ всѣхъ губернскихъ городовъ на обще-земскихъ совѣщаніяхъ по одному представителю съ населеніемъ до 200 тыс. жителей, по 2 съ большимъ населеніемъ и по 4 отъ столицъ.

Вслѣдъ за симъ послѣдовалъ рядъ неутвержденій министромъ внутреннихъ дѣлъ видныхъ земскихъ дѣятелей на выбранныя должности, высылка и отстраненіе отъ должностей не только въ земскихъ, но и въ иныхъ общественныхъ учрежденіяхъ, видныхъ общественныхъ дѣятелей. Въ это же время по приказу Плеве, производилась Курловымъ и Зиновьевымъ ревизія земствъ Суджанскаго, Московскаго и Вятскаго.

Въ февралѣ 1904 г. состоялся съѣздъ земцевъ-конституціоналистовъ, на которомъ было рѣшено продолжать проводить въ земскихъ собраніяхъ конституціонныя требованія, но воздержаться отъ официальнаго включенія земцевъ въ «Союзъ Освобожденія», т. к. это можетъ вызвать отказъ отъ коллективной работы видныхъ земскихъ дѣятелей, вслѣдствіе нежеланія участвовать въ тайной организаціи. Съѣздъ тогда же пришелъ къ заключенію, что официально не объединяясь земцы участвующіе въ «Союзѣ» и просто земцы могутъ работать рука объ руку. Затѣмъ, на съѣздѣ было составлено обращеніе отъ земцевъ-конституціоналистовъ къ русскому обществу по поводу войны, въ которомъ указывалось, что хотя она явилась не по волѣ народа, а онъ долженъ нести жертвы кровью и жизнью и отстоять родину отъ врага, что война дѣло національное и мы должны отстоять Россію, какъ граждане, и что по окончаніи ея должны постараться избавиться отъ внутренняго врага — безправія и произвола, царящихъ въ странѣ. Въ концѣ обращенія говорилось: «Если въ годину испытанія русскій народъ способенъ на столь великій подвигъ для поддержанія Россіи въ войнѣ, идея которой ему является чуждой, то тѣмъ паче въ нормальное, мирное время способенъ онъ посвятить свои умственныя, душевныя и матеріальныя силы развитію и защитѣ кровныхъ, насущныхъ своихъ интересовъ»,—а именно — народнаго представительства.

Въ это время на театрѣ войны мы имѣли непрерывный рядъ неудачъ: 17 апрѣля погибъ броненосецъ «Петропавловскъ» съ адмираломъ Макаровымъ и почти всѣмъ экипажемъ; 18 апр. пораженіе подъ Тюренченомъ; 25 апрѣля прекращеніе сообщенія съ Портъ-Артуромъ и начало его осады; 14 мая сдача японцамъ позиціи Кинчжоу, съ потерею 78 орудій; 2 іюня неудача подъ Вафангоу, съ потерей 7000 чел. и 16 ору-

дій; 19—21 іюня сдача японцамъ первой линіи передовыхъ укрѣпленій Портъ-Артура; 12 іюля отступленіе послѣ серьезнаго боя отъ Дашичао; 13 — 17 іюля сдача японцамъ второй линіи передовыхъ укрѣпленій П.-Артура; 28 іюля неудачный бой п.-артурской эскадры и гибель адм. Витгефта; 1 августа потопленіе японцами нашего крейсера «Рюрикъ»; 18—22 августа пораженіе подъ Ляояномъ; 20—26 августа неудачное наступленіе наше у р. Шахэ; въ августѣ и сентябрѣ взятіе японцами ряда крѣпостныхъ фортовъ П.-Артура. Всѣ эти неудачи вызвали скрытый ропотъ и недовѣріе населенія къ Правительству и отразились въ видѣ волненій при созывѣ запасныхъ и народныхъ и студенческихъ демонстраціяхъ противъ войны. Съ цѣлью улучшенія положенія на театрѣ войны 12 октября ген.-ад. Куропаткинъ былъ назначенъ главнокомандующимъ, съ отозваніемъ съ Д. Востока намѣстника адм. Алексѣева, и, кромѣ того, было рѣшено отправить эскадры изъ судовъ Балтійскаго флота на Д. Востокъ, первая изъ которыхъ отправилась въ началѣ октября, подъ командою адм. Рождественскаго, а вторая 4 ноября, подъ командою адм. Небогатова.

Населеніе, нервно настроенное, волновалось и негодовало и начали проявляться чисто революціонные признаки, хотя и единичные. 4 іюня 1904 г. въ Гельсингфорсѣ былъ убитъ финляндскій генералъ-губернаторъ ген.-ад. Бобриковъ, 15 іюля убитъ въ Петербургѣ брошенною бомбою министръ внутреннихъ дѣлъ В. К. Плеве, а его замѣнилъ, назначенный 27 августа, кн. Святополкъ-Мирскій, который 16 сентября, при представленіи ему чиновъ министерства, заявилъ, что административный опытъ привелъ его къ «глубокому убѣжденію, что плодотворность правительственнаго труда основана на искренно-благожелательномъ и истинно-довѣрчивомъ отношеніи къ общественнымъ и сословнымъ учрежденіямъ и къ населенію вообще. Лишь при этихъ условіяхъ работы можно получить взаимное довѣріе, безъ котораго невозможно ожидать прочнаго успѣха въ дѣлѣ устроенія государства».

20 октября 1904 г. совѣтомъ «Союза Освобожденія», въ цѣляхъ агитаціи за конституціонный режимъ въ Россіи, было принято слѣдующее рѣшеніе: «1) принять самое дѣятельное участіе въ предстоящемъ съѣздѣ земскихъ и городскихъ дѣятелей и употребить всѣ силы, чтобы направить его на путь открытаго заявленія конституціонныхъ требованій; 2) имѣя въ виду, что 20 ноября того же года исполняется сорокалѣтіе судебныхъ уставовъ, организовать въ этотъ день черезъ своихъ членовъ въ Петербургѣ, Москвѣ и возможно большемъ количествѣ другихъ городовъ банкеты, на которыхъ должны быть приняты конституціонныя и демократическія резолюціи, составленныя въ гораздо болѣе рѣшительномъ тонѣ, нежели тѣ, которыхъ можно было ожидать отъ съѣзда земскихъ и городскихъ дѣятелей; 3) поднять черезъ своихъ членовъ-земцевъ на предстоявшихъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, въ возможно большемъ числѣ ихъ, вопросъ о введеніи въ Россіи конституціоннаго строя и необходимости созыва для этой цѣли народнаго представительства на широко-демократической основѣ; 4) начать агитацію за образованіе союзовъ адвокатовъ, инженеровъ, профессоровъ, писателей и др. лицъ либеральныхъ профессій, организацію ихъ съѣздовъ, выбора ими постоянныхъ бюро и объединеніе этихъ бюро какъ между собою, такъ и съ бюро земскихъ и городскихъ дѣятелей въ единый «Союзъ Союзовъ». Съ

цѣлью осуществленія рѣшеній совѣта Союза Освобожденія и были вскорѣ приняты соотвѣтствующія мѣры. 1 ноября, при участіи членовъ союза, въ Петербургѣ начала издаваться первая лѣвая газета «Наша Жизнь». Въ это же приблизительно время «Союзъ Освобожденія» рѣшилъ войти въ сношенія съ революціонными партіями, съ каковой цѣлью 3 члена союза и одинъ изъ членовъ организаціи, проживавшій за границей, участвуютъ въ качествѣ представителей Союза на бывшемъ въ Парижѣ делегатскомъ съѣздѣ отъ дѣйствующихъ въ Россіи разныхъ партій (русской, финляндской, грузинской, польской и др.), гдѣ они и вошли съ ними въ соглашенія. Затѣмъ, во многихъ земствахъ и городскихъ думахъ былъ поднятъ вопросъ о введеніи въ Россіи конституціи и созывѣ народнаго представительства и приняты рѣшенія въ желательномъ Союзу смыслѣ.

2 ноября въ Москвѣ происходило многолюдное частное совѣщаніе земцевъ, на которомъ В. Е. Якушкинымъ была представлена записка съ 11 пунктами, которые послѣ горячихъ преній и были приняты, при чемъ лишь по пункту 10-му получилось разногласіе мнѣній. Принятое постановленіе въ Москвѣ было рѣшено совѣщаніемъ провести на съѣздѣ въ Петербургѣ, куда и отправились изъ Москвы земскіе и городскіе дѣятели, гдѣ въ засѣданіяхъ 6, 7 и 8 ноября и была окончательно установлена редакція московскаго постановленія въ слѣдующемъ видѣ:

«Частное совѣщаніе земскихъ дѣятелей, въ засѣданіяхъ, происходившихъ 6-го, 7-го и 8-го ноября 1904 г. въ Петербургѣ, обсудивъ вопросъ объ общихъ условіяхъ, необходимыхъ для правильнаго теченія и развитія нашей общественной и государственной жизни, пришло къ слѣдующимъ заключеніямъ:

«1. Ненормальность существующаго въ нашей жизни порядка государственнаго управленія, съ особой силой проявившаяся съ начала восьмидесятыхъ годовъ, заключается въ полной разобщенности правительства съ обществомъ и въ отсутствіи необходимаго въ государственной жизни взаимнаго между ними довѣрія.

«2. Отношенія правительства къ обществу имѣли въ своемъ основаніи опасенія развитія общественной самодѣятельности и постоянное стремленіе къ устраненію общества отъ участія во внутреннемъ государственномъ управленіи. Исходя изъ этихъ основаній, правительство стремилось къ проведенію административной централизаціи во всѣхъ отрасляхъ мѣстнаго управленія и къ опекѣ надъ всѣми сторонами общественной жизни. Взаимодѣйствіе съ обществомъ признавалось правительствомъ исключительно въ смыслѣ приведенія дѣятельности общественныхъ учрежденій въ соотвѣтствіе съ видами правительства.

«3. Бюрократическій строй, разобщая верховную власть съ населеніемъ, создаетъ почву для широкаго проявленія административнаго произвола и личнаго усмотрѣнія. Такой порядокъ лишаетъ общество необходимой всегда увѣренности въ охранѣ законныхъ правъ всѣхъ и каждаго и подрываетъ довѣріе его къ правительству.

«4. Правильное теченіе и развитіе государственной и общественной

жизни возможно лишь при условіи живого и тѣснаго общенія и единенія государственной власти съ народомъ.

«5. Для устраненія возможности проявленія административнаго произвола необходимо установленіе и послѣдовательное проведеніе въ жизнь принципа неприкосновенности личности и частнаго жилища. Никто безъ постановленія независимой судебной власти не долженъ быть подвергаемъ взысканію и ограничиваемъ въ своихъ правахъ. Для вышеуказанной цѣли необходимо, кромѣ того, установленіе такого порядка привлеченія къ гражданской и уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ за нарушеніе закона, который обезпечилъ бы практическое осуществленіе начала законности въ управленіи.

«6. Для полнаго развитія духовныхъ силъ народа, для всесторонняго выясненія общественныхъ нуждъ и для безпрепятственнаго выраженія общественнаго мнѣнія необходимо обезпеченіе свободы совѣсти и вѣроисповѣданія, свободы слова и печати, а также свободы собраній и союзовъ.

«7. Личныя, гражданскія и политическія права всѣхъ гражданъ Россійской Имперіи должны быть равны.

«8. Самодѣятельность общества является главнымъ условіемъ правильнаго и успѣшнаго развитія политической и экономической жизни страны. Такъ какъ значительное большинство населенія Россіи принадлежитъ къ крестьянскому сословію, то слѣдуетъ прежде всего поставить это послѣднее въ положеніе, благопріятствующее развитію въ немъ самодѣятельности и энергіи, а это достижимо только путемъ коренного измѣненія нынѣшняго неполноправнаго и приниженнаго состоянія крестьянъ. Въ этихъ цѣляхъ необходимо: а) уравнять крестьянъ въ личныхъ правахъ съ лицами другихъ сословій, б) освободить отъ административной опеки сельское населеніе во всѣхъ проявленіяхъ его личной и общественной жизни и в) оградить его правильной формой суда.

«9. Земскія и городскія учрежденія, въ которыхъ по преимуществу сосредоточивается мѣстная общественная жизнь, должны быть поставлены въ такія условія, при которыхъ они могли бы съ успѣхомъ выполнять обязанности, присущія правильно и широко поставленнымъ органамъ мѣстнаго самоуправленія; для этого необходимо: а) чтобы земское представительство было организовано не на сословныхъ началахъ и чтобы къ участію въ земскомъ и городскомъ самоуправленіи были привлечены по возможности всѣ наличныя силы мѣстнаго населенія; б) чтобы земскія учрежденія были приближены къ населенію путемъ созданія мелкихъ земскихъ единицъ на началахъ, обезпечивающихъ ихъ дѣйствительную самодѣятельность; в) чтобы кругъ вѣдомства земскихъ и городскихъ учрежденій простирался на всю область мѣстныхъ пользъ и нуждъ и г) чтобы названнымъ учрежденіямъ были предоставлены должныя устойчивость и самодѣятельность, при наличности которыхъ только и возможно правильное развитіе ихъ дѣятельности и созданіе необходимаго взаимодѣйствія правительственныхъ и обще-

ственныхъ учрежденій. Мѣстное самоуправленіе должно быть распространено на всѣ части Россійской Имперіи.

«10. Мнѣніе большинства.

«Но для созданія и сохраненія всего живого и тѣснаго общенія и единенія государственной власти съ обществомъ на основѣ вышеуказанныхъ началъ и для обезпеченія правильнаго развитія государственной и общественной жизни безусловно необходимо правильное участіе народнаго представительства, какъ особаго выборнаго учрежденія, въ осуществленіи законодательной власти, въ установленіи государственной росписи доходовъ и расходовъ и въ контролѣ за законностью дѣйствій администраціи.

Мнѣніе меньшинства.

Но для созданія и сохраненія всего живого и тѣснаго общенія и единенія государственной власти съ обществомъ на основѣ вышеуказанныхъ началъ и для обезпеченія правильнаго развитія государственной и общественной жизни безусловно необходимо правильное участіе въ законодательствѣ народнаго представительства, какъ особаго выборнаго учрежденія.

«11. Въ виду важности и трудности внутренняго и внѣшняго состоянія, переживаемаго Россіей, частное Совѣщаніе выражаетъ надежду, что Верховная Власть призоветъ свободно избранныхъ представителей народа, дабы при содѣйствіи ихъ вывести наше отечество на новый путь государственнаго развитія въ духѣ установленія началъ права и взаимодѣйствія государственной власти и народа».

Приведенныя постановленія совѣщаніемъ 9 ноября было рѣшено, черезъ особую депутацію, представить г. министру внутреннихъ дѣлъ съ просьбою о доведеніи ихъ до Государя Императора.

Постановленія петербургскаго совѣщанія земцевъ, при помощи отдѣловъ «Союза Союзовъ», были быстро распространены по всей странѣ и произвели на населеніе громадное впечатлѣніе. Съ этого времени началось уже открытое освободительное движеніе, къ которому примкнуло постепенно большинство населенія страны. Въ это время устраивается рядъ многолюдныхъ банкетовъ, подъ предлогомъ 40-лѣтія судебныхъ уставовъ,—первый въ Петербургѣ съ участіемъ болѣе 600 лицъ разныхъ либеральныхъ профессій, а затѣмъ въ Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ, Саратовѣ, Харьковѣ, Курскѣ, Ростовѣ, Владимірѣ, Воронежѣ, Ярославлѣ, Тамбовѣ, Нижнемъ-Новгородѣ и др. городахъ, на которыхъ послѣ горячихъ рѣчей, характеризовавшихъ печальное положеніе суда, «какъ продуктъ нашихъ политическихъ условій», высказывалась невозможность улучшенія его безъ общей коренной государственной реформы.

Постановленія петербургскаго совѣщанія земцевъ оказали громадное вліяніе и на послѣдовавшія въ концѣ 1904 г. и началѣ 1905 г. губернскія земскія собранія, которыя въ большинствѣ присоединились къ постановленію петербургскаго совѣщанія, а нѣкоторыя, кромѣ того, вынесли и самостоятельныя резолюціи, съ указаніемъ, что только немедленный призывъ свободно выбранныхъ народныхъ представителей къ участію въ законодательствѣ въ состояніи вывести отечество на путь спо-

койнаго развитія, и о необходимости расширенія предѣловъ вѣдѣнія общественныхъ учрежденій и ихъ самодѣятельности, установленіи суда независимаго и равнаго для всѣхъ, отвѣтственности должностныхъ лицъ, свободы слова и печати, равноправія инородцамъ и отмѣнѣ положенія объ усиленной охранѣ. На ряду съ земствами, въ московской городской думѣ было единогласно принято заявленіе о необходимости «1) установить огражденіе личности отъ внѣсудебнаго усмотрѣнія, 2) отмѣнить дѣйствія исключительныхъ законовъ, 3) обезпечить свободу совѣсти и вѣроисповѣданія, свободу слова и печати, свободу собраній и союзовъ, 4) провести вышеуказанныя начала въ жизнь на обезпечивающихъ ихъ неизмѣнность незыблемыхъ основахъ, выработанныхъ при участіи свободно избранныхъ представителей населенія, 5) установить правильное самодѣйствіе правительственной дѣятельности съ постояннымъ, на законѣ основаннымъ, контролемъ общественныхъ силъ надъ законностью дѣйствій администраціи».

12 декабря 1904 г. послѣдовалъ Высочайшій указъ Правительствующему Сенату «О предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка» и одновременно было опубликовано правительственное сообщеніе, въ которомъ, послѣ указанія на высказанныя въ разныхъ губернскихъ собраніяхъ пожеланія о необходимости реформы внутренняго управленія Имперіи, которыя, вопреки закона, послужили предметомъ обсужденія въ прессѣ и засѣданіяхъ городскихъ думъ и земскихъ собраній; говорилось, что «земскія и городскія управленія и всякаго рода учрежденія и общества обязаны не выходить изъ предѣловъ предоставленныхъ ихъ вѣдѣнію и не касаться тѣхъ вопросовъ, на обсужденіе которыхъ они не имѣютъ законнаго полномочія; предсѣдатели же общественныхъ собраній, за допущеніе въ нихъ обсужденія, не относящихся къ ихъ вѣдѣнію вопросовъ общегосударственнаго свойства, подлежатъ отвѣтственности на основаніи дѣйствующихъ законовъ».

1904 годъ закончился новыми неудачами на театрѣ войны: въ ноябрѣ и декабрѣ японцами были взяты многія изъ оставшихся въ рукахъ осажденныхъ укрѣпленій и 20 декабря крѣпость Портъ-Артуръ сдалась на капитуляцію. 1905 годъ начался печальнымъ событіемъ на площади Зимняго Дворца и окраинахъ города, съ массою убитыхъ и раненыхъ. Затѣмъ, какъ послѣдствіемъ этихъ фактовъ и возбужденнаго настроенія населенія, явились безпорядки въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, съ закрытіемъ ряда послѣднихъ, а также забастовки и безпорядки рабочихъ на фабрикахъ и заводахъ въ Москвѣ, Ригѣ, Варшавѣ, Саратовѣ, Самарѣ, Лодзи, Екатеринославѣ и многихъ другихъ городахъ.

Вслѣдъ за событіемъ 9 января послѣдовало назначеніе петербургскимъ генералъ-губернаторомъ Д. Ѳ. Трепова, покинувшаго передъ этимъ постъ московскаго оберъ-полиціймейстера изъ-за разногласій съ кн. Святополкъ-Мирскимъ. 18 января послѣдовало увольненіе съ поста министра внутреннихъ дѣлъ кн. Святополкъ-Мирскаго и назначеніе 20 января, вмѣсто него, А. Г. Булыгина, товарищемъ къ которому былъ назначенъ Д. Ѳ. Треповъ, съ предоставленіемъ послѣднему особыхъ правъ по охранѣ и безопасности государства, съ подчиненіемъ ему полиціи и жандармеріи, вслѣдствіе чего Треповъ, въ сущности, явился единоличнымъ диктаторомъ въ управленіи государствомъ, а министръ А. Г. Булыгинъ какъ бы стушевался, каковое положеніе и продолжалось до 17 октября 1905 года.

4 февраля въ Москвѣ былъ убитъ брошенною бомбою бывшій московскій генералъ-губернаторъ, великій князь Сергій Александровичъ.

15—25 февраля почти полное, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, бездѣйствіе на сухопутномъ театрѣ военныхъ дѣйствій было прервано переходомъ японцевъ въ наступленіе, которые заставили русскую армію, послѣ ряда пораженій и громадныхъ потерь людьми, орудіями и другими матеріальными средствами арміи, вновь отступить и заняли Мукденъ и Телинъ. Какъ слѣдствіемъ этого пораженія было назначеніе 4 марта, вмѣсто Куропаткина, главнокомандующимъ ген. Линевича.

18 февраля былъ опубликованъ Высочайшій указъ Правительствующему Сенату и рескриптъ на имя министра внутреннихъ дѣлъ А. Г. Булыгина объ учрежденіи подъ его предсѣдательствомъ особаго совѣщанія по осуществленію высказанной Высочайшей воли, о привлеченіи «достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній», съ проведеніемъ преобразованій въ жизнь «при непремѣнномъ сохраненіи незыблемости основныхъ законовъ Имперіи».

Не послужили къ успокоенію общественнаго настроенія ни Высочайшій указъ 12 декабря 1904 г., ни указъ 18 февраля 1905 г. Члены разныхъ обществъ и собраній, несмотря на запрещенія администраціи, продолжали собираться и постановлять резолюціи оппозиціонныя Правительству.

Въ концѣ февраля 1905 г. въ Москвѣ происходитъ совѣщаніе конституціонной группы земскихъ дѣятелей съ разныхъ мѣстъ Россіи, результатомъ котораго былъ рядъ петицій отъ городскихъ думъ, съ требованіемъ не только собранія народнаго представительства на всеобщемъ голосованіи, но даже и учредительнаго собранія. На земскихъ совѣщаніяхъ обсуждается вопросъ объ организаціи народнаго представительства и было признано желательнымъ установленіе двухпалатной системы, при чемъ вторая палата состояла бы изъ представителей земскихъ и городскихъ учрежденій. Въ отношеніи совѣщанія подъ предсѣдательствомъ А. Г. Булыгина, считалось необходимымъ участіе въ немъ выборныхъ представителей отъ земствъ и городовъ, о чемъ большинствомъ и было постановлено обратиться съ петиціей въ Совѣтъ Министровъ. 12 марта послѣдовало опубликованіе постановленія, собравшихся въ Петербургѣ, народныхъ учителей и учительницъ и лицъ, причастныхъ къ дѣлу просвѣщенія народа, въ которомъ требовалось установленіе: «1) полной гарантіи неприкосновенности личности и жилища, 2) свободы совѣсти, слова, печати, сходокъ, собраній и союзовъ», а въ заключеніи говорилось, что «самой насущной потребностью настоящаго момента является созывъ народнаго собранія на основѣ всеобщаго, прямого, тайнаго и равнаго избирательнаго права, безъ различія пола, національности и вѣроисповѣданія, при условіи немедленной отмѣны положенія объ усиленной охранѣ и амнистіи пострадавшимъ за политическія и религіозныя убѣжденія».

Въ апрѣлѣ въ Москвѣ состоялся съѣздъ преподавателей и дѣятелей по народному образованію отъ 30 губерній, имѣвшій сужденія не только по профессіональнымъ вопросамъ, но и политическимъ. Въ началѣ марта въ Петербургѣ состоялись съѣзды присяжныхъ повѣренныхъ и инжене-

ровъ, на которыхъ дѣлается постановленіе о необходимости созыва представителей на основаніи всеобщаго, прямого и тайнаго голосованія, о свободахъ и т. д. Въ концѣ марта въ Москвѣ состоялся съѣздъ агрономовъ, статистиковъ и др. дѣятелей экономической помощи населенію, нашедшій, что нормальная работа ихъ не можетъ быть продуктивна при существующемъ состояніи страны и считалъ необходимымъ: 1) замѣнить самодержавный бюрократическій режимъ свободно-демократическимъ строемъ, для каковой цѣли признавалъ необходимымъ немедленную организацію учредительнаго собранія на основаніи всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго голосованія, безъ ограниченія пола, національности и вѣроисповѣданія; и 2) при непремѣнномъ уничтоженіи положенія объ усиленной охранѣ—установить полную неприкосновенность личности и частнаго жилища, свободу слова, печати, вѣроисповѣданій, передвиженій, собраній, союзовъ, стачекъ и освобожденіе всѣхъ пострадавшихъ за политическія и религіозныя убѣжденія,—при каковомъ условіи считалъ единственно возможное правильное представительство всего народа въ учредительномъ собраніи; въ заключеніе была высказана увѣренность, что русское общество не можетъ имѣть надежды на разныя правительственныя комиссіи и, съ цѣлью приведенія въ исполненіе постановленій резолюціи, считалъ необходимымъ организацію «союза агрономовъ, статистиковъ и др. дѣятелей экономической помощи населенію».

Во второй половинѣ марта 1905 г. состоялся рядъ чрезвычайныхъ земскихъ собраній, на которыхъ дѣлались постановленія о петиціяхъ на Высочайшее имя съ указаніемъ: о необходимости созыва немедленно свободно избранныхъ народныхъ представителей для правильнаго участія въ законодательствѣ, о вызовѣ представителей городовъ и земствъ въ совѣщаніе по разработкѣ учрежденія о народномъ представительствѣ, о необходимости немедленно установить свободу печати, слова, собраній и неприкосновенности личности, съ отвѣтственностью только по суду и т. д.

Бывшее въ Москвѣ въ концѣ апрѣля 1905 г. совѣщаніе земскихъ дѣятелей, служившее продолженіемъ петербургскаго совѣщанія 6—9 ноября 1904 г., пришло къ слѣдующему заключенію:

I. По вопросу объ основаніяхъ желательной организаціи народнаго представительства въ Россійской Имперіи и о порядкѣ введенія въ жизнь представительныхъ учрежденій.

1) Въ организаціи народнаго представительства Россійской Имперіи не можетъ быть допущено ни сословное начало, ни такъ называемое представительство интересовъ (т. е. отдѣльные выборы отъ различныхъ классовъ или группъ населенія).

2) Въ основу будущей постоянной организаціи народнаго представительства въ Россійской Имперіи должны быть положены слѣдующія начала:

а) Необходимы выборы представителей отъ населенія путемъ всеобщей, равной и тайной подачи голосовъ;

б) вышеозначенные выборы отъ населенія должны быть прямые, т. е. представители должны быть избираемы непосредственно гражданами, имѣющими активное избирательное право;

в) на ряду съ представительнымъ собраніемъ, избираемымъ путемъ всеобщаго и прямого голосованія (палатой народныхъ представителей), должно быть образовано особое представительство отъ реорганизован-

ныхъ на демократическихъ началахъ и распространенныхъ на всю Россійскую Имперію органовъ мѣстнаго самоуправленія;

г) обѣ палаты должны быть равноправными.

3) Мнѣніе большинства (71 голоса). Представительное собраніе, главной задачей котораго будетъ установленіе государственнаго правопорядка Россійской Имперіи, должно состоять изъ одной палаты народныхъ представителей, избранныхъ путемъ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго голосованія.

Мнѣніе меньшинства (37 голосовъ). Первое представительное собраніе, главной задачей котораго будетъ установленіе государственнаго правопорядка Россійской Имперіи, должно состоять изъ народныхъ представителей, избранныхъ путемъ всеобщаго, равнаго, тайнаго, но двухстепеннаго голосованія.

Мнѣніе меньшинства (17 голосовъ). Первые выборы въ представительное собраніе должны быть произведены:

а) въ земскихъ губерніяхъ — губернскими земскими собраніями, пополненными представителями крестьянскаго населенія и рабочихъ тамъ, гдѣ развита фабричная промышленность, а также городскими думами значительнѣйшихъ городовъ, пополненными представителями рабочаго класса и высшихъ учебныхъ и ученыхъ учрежденій;

б) въ не-земскихъ губерніяхъ (9 губ. Западнаго края, Обл. Войска Донского, Прибалтійскія, Привислинскія губерніи) должны быть введены коллегіи на началахъ, на коихъ организованы земскія учрежденія;

в) примѣненіе къ остальнымъ окраинамъ общаго избирательнаго закона должно составить предметъ занятій перваго собранія народныхъ представителей съ привлеченіемъ делегатовъ отъ этихъ окраинъ.

4) Никакое правильное собраніе, однако, невозможно до тѣхъ поръ, пока не будутъ предоставлены населенію неприкосновенность личности, свобода слова, печати и собраній, и пока не будутъ повсемѣстно отмѣнены положеніе объ усиленной охранѣ, а также административная карательная власть земскихъ начальниковъ и сельскаго и волостного начальства.

5) Только немедленный созывъ народнаго представительства съ правомъ участія въ осуществленіи законодательной власти можетъ привести къ мирному и правильному разрѣшенію насущныхъ политическихъ, общественныхъ и экономическихъ вопросовъ современной жизни Россіи.

6) Если окажется, что представители Земства и городовъ могутъ участвовать въ особомъ совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ гофмейстера Булыгина по выбору общественныхъ учрежденій, а не по приглашенію правительства, и при томъ на равныхъ правахъ съ правительственными членами совѣщанія, и если участіе въ выборахъ такихъ представителей будетъ предоставлено всѣмъ губернскимъ земскимъ собраніямъ, то желательно, чтобы они участвовали въ совѣщаніи во всѣхъ стадіяхъ его дѣятельности. Въ противномъ случаѣ, общественнымъ дѣятелямъ лучше было бы уклониться отъ участія въ этомъ совѣщаніи. Но и при участіи общественнаго элемента дѣятельность совѣщанія можетъ быть лишь тогда плодотворна, если она будетъ доступна самой широкой гласности.

7) Задача особаго совѣщанія подъ предсѣдательствомъ гофмейстера Булыгина должна заключаться въ выработкѣ: а) порядка избранія представителей въ первое представительное собраніе, которое должно

имѣть право участія въ осуществленіи законодательной власти; б) общихъ условій, необходимыхъ для производства свободныхъ выборовъ, а именно: отмѣны положенія о мѣрахъ къ охранѣ государственнаго порядка и спокойствія отъ 14 августа 1881 г., широкой политической амнистіи, отмѣны дискреціонной власти надъ крестьянами земскихъ начальниковъ и волостного и сельскаго начальства, установленія права собраній и союзовъ и права свободнаго выраженія мысли путемъ слова и печати.

8) Главной задачей перваго представительнаго собранія должно быть не столько законодательство по частнымъ вопросамъ, сколько установленіе государственнаго правопорядка.

II. По вопросу объ участіи земскихъ дѣятелей въ правительственныхъ комиссіяхъ.

9) Совѣщаніе, признавая, что въ настоящее время бюрократическая законодательная работа совершенно безплодна и нежелательна, полагаетъ, что земскимъ дѣятелямъ надлежитъ относиться отрицательно къ участію въ правительственныхъ комиссіяхъ и въ частности въ комиссіи по пересмотру земскаго положенія.

10) Совѣщаніе, относясь отрицательно къ возможности организовать борьбу съ холерой на основаніи правилъ 11 августа 1903 г., находитъ необходимымъ настаивать на немедленной пріостановкѣ, а затѣмъ и отмѣнѣ этихъ правилъ. Всѣ мѣропріятія и работа по борьбѣ съ холерой должны быть сосредоточены въ рукахъ органовъ общественнаго самоуправленія, коимъ по закону вмѣнена обязанность заботиться о народномъ здравіи вообще и борьба съ заразными болѣзнями въ частности.

11) Совѣщаніе признаетъ невозможнымъ для общественныхъ дѣятелей принимать участіе во временныхъ уѣздныхъ комиссіяхъ, учреждаемыхъ на основаніи Высочайшаго указа 10 апрѣля 1905 года, о порядкѣ возмѣщенія убытковъ, нанесенныхъ владѣльцамъ усадебъ, торгово-промышленныхъ заведеній и проч. крестьянскими безпорядками въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, такъ какъ самая организація въ этихъ комиссіяхъ разбирательства дѣла и вознагражденія потерпѣвшихъ находится въ противорѣчіи съ принципомъ права, требующимъ безпристрастнаго рѣшенія законнаго суда, не соотвѣтствуетъ нравственнымъ понятіямъ многихъ лицъ и вызоветъ не успокоеніе населенія, а новое обостреніе классовыхъ интересовъ. Для правильнаго и мирнаго разрѣшенія вопроса объ отвѣтственности участниковъ вышеозначенныхъ безпорядковъ необходимо немедленное упраздненіе названныхъ комиссій и передача подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ общимъ судебнымъ установленіямъ.

III. По вопросу о проведеніи въ жизнь вышеприведенныхъ положеній Совѣщаніе постановило выразить слѣдующія пожеланія.

1) Чтобы заключенія Совѣщанія черезъ посредство бюро и членовъ совѣщанія были преданы возможно широкой гласности;

2) чтобы члены совѣщанія довели его заключенія до свѣдѣнія подлежащихъ земскихъ собраній;

3) чтобы губернскими и уѣздными земскими управами были приняты мѣры для ознакомленія населенія съ содержаніемъ Высочайшаго указа 12 декабря 1904 г. и Высочайшаго рескрипта на имя министра внутреннихъ дѣлъ 18 февраля 1905 г.;

4) чтобы въ ближайшемъ будущемъ были созваны губернскія земскія собранія для обсужденія положенія дѣлъ, созданнаго Высочайшимъ

рескриптомъ 18 февраля 1905 г., и для представленій о необходимости отмѣны указа 10 апрѣля 1905 г. о порядкѣ возмѣщенія убытковъ, нанесенныхъ владѣльцамъ усадебъ и торгово-промышленныхъ заведеній крестьянскими безпорядками въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ.

Такъ какъ сказанныя постановленія заключали основанія и взгляды «Союза Освобожденія», то это вызвало среди земцевъ расколъ и Д. Н. Шиповъ съ группою своихъ единомышленниковъ выработали свой проектъ переустройства государства въ такомъ видѣ:

I. Народное представительство должно быть организовано, какъ особое выборное учрежденіе—государственный земскій совѣтъ.

II. Въ кругъ обязанностей государственнаго земскаго совѣта должны входить: а) разсмотрѣніе всѣхъ законопроектовъ; б) обсужденіе государственнаго бюджета; в) разсмотрѣніе отчетовъ по исполненію государственной росписи и дѣятельности вѣдомствъ; сверхъ того, предоставляется государственному земскому совѣту возбужденіе вопросовъ о необходимости изданія новыхъ законовъ или измѣненія прежнихъ.

Примѣчаніе. Всѣ законопроекты, возникшіе какъ по правительственной иниціативѣ, такъ и по иниціативѣ государственнаго земскаго совѣта, по предварительной разработкѣ ихъ въ подлежащихъ вѣдомствахъ, поступаютъ въ особое правительственное учрежденіе, которое и вноситъ ихъ въ окончательной формѣ на разсмотрѣніе государственнаго земскаго совѣта.

III. Государственному земскому совѣту должно быть предоставлено право запроса министровъ, но министры отвѣтственны не передъ народнымъ представительствомъ, а передъ Государемъ.

IV. Предсѣдатель государственнаго земскаго совѣта утверждается Государемъ изъ избранныхъ совѣтомъ кандидатовъ, и всѣ мнѣнія совѣта докладываются Государю предсѣдателемъ совѣта.

V. Народное представительство должно быть построено не на всеобщемъ и прямомъ избирательномъ правѣ, а на основѣ реорганизованнаго представительства въ учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія, при чемъ послѣднее должно быть распространено по возможности на всѣ части Россійской Имперіи.

VI. Русскій государственный строй представляется въ слѣдующемъ развитіи: мелкія земскія единицы и уѣздные города, объединенные въ уѣздныхъ земствахъ, уѣздныя земства и губернскіе города—въ губернскихъ земствахъ, губернскія земства и города съ населеніемъ свыше установленной нормы—въ государственномъ земскомъ совѣтѣ.

VII. Представительство въ учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія должно быть организовано не на сословныхъ началахъ, и къ участію въ земскомъ и городскомъ самоуправленіи должны быть привлечены по возможности всѣ наличныя силы мѣстнаго самоуправленія.

Совѣщанія и съѣзды въ февралѣ, мартѣ и апрѣлѣ, а также и послѣдующія, происходили на фонѣ расширенія революціоннаго движенія повсемѣстно въ Имперіи и во всѣхъ слояхъ населенія. Начиная съ января и по августъ, какъ слѣдствіе революціонной пропаганды, совершаются чуть не ежедневно повсемѣстно убійства и покушенія на чиновъ администраціи, начиная съ губернаторовъ и кончая низшими чинами

полиціи. Въ теченіе сказаннаго періода не прекращаются рабочія забастовки и демонстраціи подъ руководствомъ агитаторовъ революціонныхъ партій. Въ мартѣ къ движенію желѣзнодорожныхъ рабочихъ присоединяются и остальные ж. д. служащіе и въ апрѣлѣ образуютъ «Всероссійскій союзъ желѣзнодорожныхъ служащихъ». Начиная съ февраля происходятъ аграрные безпорядки въ губерніяхъ Черниговской, Курской, Воронежской и Орловской, пріобрѣвшіе особую силу въ апрѣлѣ въ губерніяхъ Воронежской, Тверской, Харьковской, Симбирской, Архангельской, Вятской, въ Бѣлоруссіи и Прибалтійскомъ краѣ, и въ іюнѣ и іюлѣ въ Саратовской губерніи. Въ іюнѣ происходятъ безпорядки въ черноморскомъ флотѣ, затѣмъ въ Либавскомъ и Кронштадтскомъ портахъ и въ войсковыхъ частяхъ въ Варшавѣ, Херсонѣ и др. мѣстностяхъ.

Въ маѣ мѣсяцѣ въ Москвѣ 14 делегатовъ отъ разныхъ союзовъ образовали объединенную организацію подъ названіемъ «Союзъ Союзовъ», въ которую вошли: земскіе дѣятели, доктора, адвокаты, журналисты, инженеры, педагоги, ветеринары, профессора, женщины, агрономы и представители пр. профессій.

Трагическая гибель 14 и 15 мая эскадры при Цусимѣ была послѣднимъ толчкомъ къ участію въ движеніи не только отдѣльныхъ лицъ, участвовавшихъ въ разныхъ союзахъ и партіяхъ, а всего населенія государства. На созванный по иниціативѣ Д. Н. Шипова «коалиціонный съѣздъ», съ представительствомъ отъ 4 до 6 лицъ отъ губерніи, 24—26 мая съѣхались въ Москву не только гласные земскихъ и городскихъ съѣздовъ, но и другіе городскіе и земскіе дѣятели. На совѣщаніи было рѣшено черезъ особую депутацію представить Государю адресъ, который, послѣ указанія причинъ нестроенія въ государствѣ, заканчивался словами: «Государь! Пока не поздно, для спасенія Россіи, во утвержденіе порядка и мира внутренняго, повелите безъ замедленія созвать народныхъ представителей, избранныхъ для сего равно и безъ различія всѣми подданными Вашими. Пусть рѣшатъ они въ согласіи съ Вами жизненный вопросъ государства, вопросъ о войнѣ и мирѣ, пусть опредѣлятъ они условія мира или, отвергнувъ его, превратятъ эту войну въ войну народную. Пусть явятъ они всѣмъ народамъ Россію не раздѣленную болѣе, не изнемогающую во внутренней борьбѣ, а исцѣленную, могущественную въ своемъ возрожденіи и сплотившуюся вокругъ единаго стяга народнаго. Пусть установятъ они въ согласіи съ Вами обновленный государственный строй». При представленіи Государю членами депутаціи адреса были произнесены рѣчи—кн. С. Н. Трубецкимъ и гласнымъ С.-Петербургской городской управы М. П. Федоровымъ, которыя удостоились Высочайшаго отвѣта.

15 и 16 іюня въ Москвѣ, подъ предсѣдательствомъ московскаго городского головы кн. Голицына, состоялся общегородской съѣздъ, съ участіемъ 117 представителей отъ 86 городовъ. Съѣздъ отнесся отрицательно къ булыгинскому проекту учрежденія Г. Думы и высказался за установленіе двухпалатной системы при всеобщемъ прямомъ, равномъ и тайномъ избирательномъ правѣ. 6—8 іюля въ Москвѣ состоялось совѣщаніе городскихъ и земскихъ дѣятелей, на которомъ, послѣ прочтенія доклада о проектѣ народнаго представительства, выработаннаго совѣщаніемъ подъ предсѣдательствомъ А. Г. Булыгина, была принята резолюція, говорившая въ заключеніе: «осуществленіе проекта гофмейстера Булыгина или иного проекта, построеннаго на сходныхъ съ нимъ основаніяхъ, и потому не

создающаго народнаго представительства въ истинномъ смыслѣ этого слова, не можетъ внести успокоеніе въ страну, предотвратить всѣ опасности, ей угрожающія, и вывести ее изъ настоящаго состоянія анархіи на путь правильнаго и мирнаго развитія на основахъ твердаго государственнаго правопорядка». Затѣмъ, на совѣщаніи былъ доложенъ проектъ «основныхъ законовъ», выработанный нѣсколькими членами бюро съѣзда, который и былъ принятъ большинствомъ противъ семи голосовъ, съ слѣдующимъ постановленіемъ: «Принять въ первомъ чтеніи проектъ «основныхъ законовъ», и поручить бюро разослать его въ мѣстныя земскія и городскія учрежденія, а также отдѣльнымъ компетентнымъ лицамъ, съ просьбою представить свои замѣчанія не позже 15 августа, послѣ чего пересмотрѣть проектъ и представить его ближайшему совѣщанію земскихъ и городскихъ дѣятелей для детальнаго обсужденія по статьямъ».

Вслѣдъ за окончаніемъ этого съѣзда состоялось совѣщаніе земской конституціонной группы, на которомъ, кромѣ многихъ другихъ, состоялось постановленіе по вопросамъ объ образованіи конституціонно-демократической партіи и объ отношеніи группы къ организаціи «Союзъ Союзовъ». По первому изъ вопросовъ было постановлено, что съѣздъ признаетъ, что необходимо въ настоящее время приступить къ образованію конституціонно-демократической партіи, которая бы состояла изъ широкаго круга дѣятельныхъ единомышленниковъ въ странѣ и имѣла бы полную и цѣльную программу со включеніемъ въ нее положеній по экономическимъ, финансовымъ, областнымъ и національнымъ вопросамъ. Для чего поручено было уполномоченнымъ имъ на то 20 лицамъ вступить въ соглашеніе съ близкими по направленію группами по своему усмотрѣнію, составить вмѣстѣ съ лицами, которыя будутъ уполномочены отъ тѣхъ группъ, временный комитетъ партіи, приступить къ необходимымъ дѣйствіямъ по ея организаціи и о всемъ сдѣланномъ довести до свѣдѣнія слѣдующаго съѣзда. А по второму вопросу было постановлено: «Поручить бюро совмѣстно съ 20 лицами, избранными согласно вышеприведеннаго постановленія, продолжать разработку программы по аграрному вопросу и организовать подобное же обсужденіе вопросовъ работъ финансоваго, національнаго и областного».

6 августа послѣдовало опубликованіе Учрежденія Г. Думы, выработаннаго совѣщаніемъ подъ предсѣдательствомъ А. Г. Булыгина, по опубликованіи котораго, во избѣжаніе критики, министръ внутреннихъ дѣлъ вошелъ съ представленіемъ въ Правительствующій Сенатъ объ отмѣнѣ ряда постановленій губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, которыми допускалось земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ, въ силу указа 18 февраля 1904 г., обсужденіе въ чрезвычайныхъ собраніяхъ, безъ разрѣшенія губернаторовъ, мѣропріятій правительства, относящихся до устройства государственнаго быта.

Въ іюнѣ мѣсяцѣ, вслѣдствіе обращенія президента Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, Рузвельта, безнадежности выиграть войну и, главнымъ образомъ, подъ давленіемъ усиливающагося революціоннаго движенія, было рѣшено вступить въ переговоры съ Японіей, для каковой цѣли, за отказомъ посла въ Римѣ, ст.-секр. Муравьевъ, а впослѣдствіи, за отказомъ послѣдняго, предсѣдатель комитета министровъ С. Ю. Витте, который въ первыхъ числахъ іюля и отправился въ Америку для веденія

переговоровъ о мирѣ. 16 августа былъ подписанъ мирный договоръ съ Японіей въ Портсмутѣ, который, однако, въ смыслѣ успокоенія на революціонномъ движеніи не отразился.

27 августа опубликованъ указъ объ автономномъ управленіи университетами и другими высшими учебными заведеніями. Вслѣдствіе неправильнаго истолкованія указа, двери учебныхъ заведеній въ университетскихъ городахъ широко раскрылись передъ толпой и агитаторы, при содѣйствіи учащейся молодежи, открыто знакомили низшіе классы населенія съ политическими явленіями, освѣщая ихъ въ духѣ крайнихъ революціонныхъ партій.

Никакія запретительныя мѣропріятія не могли удержать земцевъ и городскихъ дѣятелей отъ критики опубликованнаго Учрежденія о Г. Думѣ. 12—15 сентября въ Москвѣ состоялся послѣдній съѣздъ земскихъ и городскихъ дѣятелей, разрѣшенный Правительствомъ по утвержденной послѣднимъ программѣ. На съѣздѣ, послѣ обмѣна мнѣній, въ засѣданіи 12 сентября была принята, большинствомъ противъ 1 голоса, слѣдующая резолюція:

«Совѣщаніе земскихъ и городскихъ дѣятелей, полагая, что Государственная Дума, имѣющая быть созванной на основаніи закона 6 августа 1905 г., не явится народнымъ представительствомъ въ истинномъ смыслѣ этого слова, но вмѣстѣ съ тѣмъ имѣя въ виду, что выборное собраніе, объединяющее значительную часть общественныхъ силъ на всемъ пространствѣ Имперіи, можетъ послужить средоточіемъ и точкой опоры для общественнаго движенія, стремящагося къ достиженію политической свободы и правильнаго народнаго представительства, признаетъ желательнымъ, чтобы русскіе граждане, примкнувшіе къ политической программѣ, установленной совѣщаніями земскихъ дѣятелей 6—9 ноября 1904 г. и 22—26 апрѣля 1905 г. и совѣщаніемъ городскихъ дѣятелей 15—16 іюня 1905 г., вошли въ возможно большемъ числѣ въ Г. Думу и образовали тамъ сплоченную группу, съ цѣлью достигнуть черезъ ея посредство гарантій гражданской свободы и равенства, указанныхъ въ постановленіяхъ совѣщанія 6—9 ноября 1904 г., и введенія народнаго представительства на началахъ, установленныхъ совѣщаніями земскихъ дѣятелей 6—9 ноября 1904 г. и 22—26 апрѣля 1905 г. и совѣщаніями городскихъ дѣятелей 15—16 іюня 1905 г.». Въ засѣданіяхъ 13, 14 и 15 сентября обсуждались программы по вопросамъ: о законодательствѣ, о децентрализаціи управленія, о правахъ національностей, объ автономіи Царства Польскаго, аграрная, по рабочему вопросу, экономическая и финансовая. Въ заключительномъ засѣданіи былъ выработанъ текстъ обращенія къ населенію отъ земскихъ и городскихъ дѣятелей, въ которомъ говорилось: «При всей важности и настоятельности всѣхъ задачъ, съѣздъ убѣжденъ, что полнаго и цѣлесообразнаго разрѣшенія ихъ, какъ и удовлетворенія другихъ нуждъ страны, возможно добиться только тогда, когда создастся правильное народное представительство. А для того, чтобы добиться этой цѣли, нужно, чтобы какъ можно большее число представителей, посланныхъ въ Думу, безъ различія оттѣнковъ во взглядахъ на всѣ другіе вопросы, сошлись и согласились на одинаковомъ пониманіи первой и главной задачи—политической реформы Думы и обезпеченія основныхъ правъ гражданина. Такимъ образомъ, не отказываясь отъ преслѣдованія всѣхъ тѣхъ цѣлей, которыя намѣчены въ программныхъ

постановленіяхъ съѣздовъ—на предстоящихъ выборахъ съѣздъ призываетъ всѣхъ избирателей объединиться около слѣдующей краткой и опредѣленной избирательной программы:

«1) обезпеченіе правъ личности, свобода слова и печати, свобода сходокъ, собраній, союзовъ;

«2) установленіе выборовъ на основѣ всеобщаго избирательнаго права;

«3) рѣшающій голосъ Думы въ законодательствѣ и право дѣйствительнаго контроля надъ бюджетомъ и администраціей.

«Только скорѣйшимъ осуществленіемъ этихъ первыхъ насущныхъ задачъ можно успокоить страну, вывести ее изъ теперешняго ея тяжелаго положенія, направить всѣ ея силы къ дѣйствительному обновленію и широкому развитію нашей жизни, обезпечить правильное и цѣлесообразное удовлетвореніе нуждъ и потребностей народа. Мы призываемъ поэтому всѣхъ избирателей, сознающихъ исключительную важность настоящаго положенія, соединиться для достиженія ближайшей цѣли, откинувъ всѣ споры и разногласія по вопросамъ, рѣшать которые придется только впослѣдствіи».

Слѣдующій съѣздъ земскихъ и городскихъ дѣятелей былъ назначенъ на 12 октября, но онъ уже являлся не безпартійнымъ, а учредительнымъ собраніемъ конституціонно-демократической партіи.

Въ сентябрѣ мѣсяцѣ революціонное движеніе приняло характеръ открытыхъ возстаній и насилій и въ октябрѣ достигло наивысшей своей точки. Къ этому времени было объявлено на положеніи усиленной охраны и на военномъ положеніи: 11 губерній Европейской Россіи, весь Кавказъ, все Царство Польское, Остзейскій край, часть Сибири и Туркестанскій край, т. е. около трети Россіи. Забастовки, демонстраціи и митинги въ это время повсемѣстно слѣдовали не прекращаясь. Вопросъ о политической забастовкѣ впервые былъ поставленъ рабочими въ Петербургѣ на митингѣ 8 октября въ Военно-Медицинской Академіи и въ теченіе послѣдующихъ 10 дней желѣзнодорожная стачка охватила всю русскую ж.-д. сѣть до 40000 верстъ съ 750 тыс. служащихъ и рабочихъ. 10 октября забастовка пріостанавливаетъ трамваи и конки въ Москвѣ, Харьковѣ, Ревелѣ и фабрики и заводы въ рядѣ крупныхъ промышленныхъ центровъ. 12 октября на многочисленномъ митингѣ въ с.-петербургскомъ технологическомъ институтѣ пролетаріатъ присоединяется къ всеобщей политической забастовкѣ и съ 12 по 16 октября въ Петербургѣ забастовываютъ всѣ фабрики и заводы, а также городскія и общественныя учрежденія, и городъ остается безъ воды, освѣщенія, конокъ и пригороды безъ сообщенія. 13—17 октября къ забастовкѣ присоединяются служащіе конторъ и банковъ и казенныхъ учрежденій: окружнаго суда, коммерческаго суда, с.-петербургскаго округа путей сообщенія, государственнаго банка, государственной сберегательной кассы и др., включительно до артистовъ балетной труппы.

17 октября послѣдовало опубликованіе Высочайшаго манифеста о дарованіи правъ населенію въ слѣдующей редакціи:

«Смуты и волненія въ столицахъ и во многихъ мѣстностяхъ Имперіи Нашей великой и тяжкой скорбью преисполняютъ сердце Наше. Благо Россійскаго Государя неразрывно съ благомъ народнымъ и печаль народная Его печаль. Отъ волненій, нынѣ возникшихъ, можетъ явиться глубокое нестроеніе народное и угроза цѣлости и единству державы Нашей.

«Великій обѣтъ Царскаго служенія повелѣваетъ Намъ всѣми силами разума и власти Нашей стремиться къ скорѣйшему прекращенію столь опасной для Государства смуты. Повелѣвъ подлежащимъ властямъ принять мѣры къ устраненію прямыхъ проявленій безпорядка, безчинствъ и насилій, въ охрану людей мирныхъ, стремящихся къ спокойному выполненію лежащаго на каждомъ долга, Мы, для успѣшнѣйшаго выполненія общихъ преднамѣченныхъ Нами къ умиротворенію государственной жизни мѣръ, признали необходимымъ объединить дѣятельность высшаго Правительства.

«На обязанность Правительства возлагаемъ Мы выполненіе непреклонной Нашей воли:

«1. Даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ.

«2. Не останавливая предназначенныхъ выборовъ въ Государственную Думу, привлечь теперь же къ участію въ Думѣ, въ мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости остающагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ за симъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку, и

«3. Установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ Насъ властей.

«Призываемъ всѣхъ вѣрныхъ сыновъ Россіи вспомнить долгъ свой передъ Родиною, помочь прекращенію сей неслыханной смуты и вмѣстѣ съ Нами напрячь всѣ силы къ возстановленію тишины и мира на родной землѣ».

Одновременно былъ опубликованъ нижеприведенный всеподданнѣйшій докладъ графа Витте:

«Вашему Императорскому Величеству благоугодно было передать мнѣ Высочайшія Вашего Величества указанія относительно направленія, по которому должно слѣдовать Правительство въ связи съ соображеніями о современномъ состояніи Россіи, и приказать соотвѣтственно сему представить всеподданнѣйшій докладъ.

«Вслѣдствіе сего пріемлю долгъ всеподданнѣйше представить нижеслѣдующее.

«Волненіе, охватившее разнообразные слои русскаго общества, не можетъ быть разсматриваемо какъ слѣдствіе частичныхъ несовершенствъ государственнаго и соціальнаго устроенія, или только какъ результатъ организованныхъ дѣйствій крайнихъ партій. Корни этого волненія, несомнѣнно, лежатъ глубже. Они—въ нарушенномъ равновѣсіи между идейными стремленіями русскаго мыслящаго общества и внѣшними формами его жизни. Россія переросла форму существующаго строя. Она стремится къ строю правовому на основѣ гражданской свободы.

«Въ уровень съ одушевляющей благоразумное большинство общества идеей должны быть поставлены и внѣшнія формы русской жизни. Первую задачу Правительства должно составлять стремленіе къ осуществленію теперь же, впредь до законодательной санкціи черезъ Государственную Думу, основныхъ элементовъ правового строя: свободы

печати, совѣсти, собраній, союзовъ и личной неприкосновенности. Укрѣпленіе этихъ важнѣйшихъ сторонъ политической жизни общества должно послѣдовать путемъ нормальной законодательной разработки, наравнѣ съ вопросами, касающимися уравненія передъ закономъ всѣхъ подданныхъ Вашего Императорскаго Величества, независимо отъ вѣроисповѣданія и національности. Само собою разумѣется, что предоставленіе населенію правъ гражданской свободы должно сопутствоваться законнымъ ограниченіемъ ея для твердаго огражденія правъ третьихъ лицъ, спокойствія и безопасности государства.

«Слѣдующей задачей Правительства является установленіе такихъ учрежденій и такихъ законодательныхъ нормъ, которыя соотвѣтствовали бы выяснившейся политической идеѣ большинства русскаго общества и давали положительную гарантію въ неотъемлемости дарованныхъ благъ гражданской свободы. Задача эта сводится къ устраненію правового порядка. Соотвѣтственно цѣлямъ водворенія въ государствѣ спокойствія и безопасности, экономическая политика Правительства должна быть направлена ко благу широкихъ народныхъ массъ, разумѣется, съ огражденіемъ имущественныхъ и гражданскихъ правъ, признанныхъ во всѣхъ культурныхъ странахъ.

«Намѣченныя здѣсь въ нѣсколькихъ словахъ основанія правительственной дѣятельности для полнаго осуществленія своего требуютъ значительной законодательной работы и послѣдовательнаго административнаго устроительства. Между выраженнымъ съ наибольшей искренностью принципомъ и осуществленіемъ его въ законодательныхъ нормахъ, а въ особенности проведеніемъ этихъ нормъ въ нравы общества и пріемы правительственныхъ агентовъ, не можетъ не пройти нѣкоторое время. Принципы правового порядка воплощаются лишь постольку, поскольку населеніе получаетъ къ нимъ привычку — гражданскій навыкъ. Сразу приготовить страну со 135 милліоннымъ разнороднымъ населеніемъ и обширнѣйшей администраціей, воспитанными на иныхъ началахъ, къ воспріятію и усвоенію нормъ правового порядка не по силамъ никакому правительству. Вотъ почему далеко недостаточно власти выступить съ лозунгомъ гражданской свободы. Чтобы водводить въ странѣ порядокъ, нужны трудъ, неослабѣвающая твердость и послѣдовательность.

«Для осуществленія сего, необходимымъ условіемъ является однородность состава Правительства и единство преслѣдуемой имъ цѣли. Но и министерство, составленное, по возможности, изъ лицъ одинаковыхъ политическихъ убѣжденій, должно еще приложить всѣ старанія, чтобы одушевляющая его работу идея стала идеей всѣхъ агентовъ власти отъ высшихъ до низшихъ. Заботой Правительства должно быть практическое водвореніе въ жизнь главныхъ стимуловъ гражданской свободы. Положеніе дѣла требуетъ отъ власти пріемовъ, свидѣтельствующихъ объ искренности и прямотѣ ея намѣреній. Съ этой цѣлью Правительство должно поставить себѣ непоколебимымъ принципомъ полное невмѣшательство въ выборы въ Государственную Думу и, между прочимъ, искреннее стремленіе къ осуществленію мѣръ, предрѣшенныхъ Указомъ 12-го декабря.

«Въ отношеніи къ будущей Государственной Думѣ заботой Правительства должно быть поддержаніе ея престижа, довѣріе къ ея работамъ и обезпеченіе подобающаго сему учрежденію значенія. Правительство не должно явиться элементомъ противодѣйствія рѣшеніямъ Думы,

поскольку эти рѣшенія не будутъ, что невѣроятно, кореннымъ образомъ расходиться съ величіемъ Россіи, достигнутымъ тысячелѣтней ея исторіей. Правительство должно слѣдовать мысли, высказанной Вашимъ Императорскимъ Величествомъ въ Манифестѣ объ образованіи Государственной Думы, что положеніе о Думѣ подлежитъ дальнѣйшему развитію въ зависимости отъ выяснившихся несовершенствъ и запросовъ времени. Правительству надлежитъ выяснить и установить эти запросы, руководствуясь, конечно, господствующей въ большинствѣ общества идеей, а не отголосками, хотя бы и рѣзко выраженныхъ, требованій отдѣльныхъ кружковъ, удовлетвореніе которыхъ невозможно уже потому, что они постоянно мѣняются. Но удовлетвореніе желаній широкихъ слоевъ общества путемъ той или иной формулировки гарантій гражданскаго правопорядка необходимо.

«Весьма важно сдѣлать реформу Государственнаго Совѣта на началахъ виднаго участія въ немъ выборнаго элемента, ибо только при этомъ условіи можно ожидать нормальныхъ отношеній между этимъ учрежденіемъ и Государственной Думой.

«Не перечисляя дальнѣйшихъ мѣропріятій, которыя должны находиться въ зависимости отъ обстоятельствъ, я полагаю, что дѣятельность власти на всѣхъ ступеняхъ должна быть охвачена слѣдующими руководящими принципами:

«1. Прямота и искренность въ утвержденіи на всѣхъ поприщахъ даруемыхъ населенію благъ гражданской свободы и установленіе гарантій сей свободы.

«2. Стремленіе къ устраненію исключительныхъ законоположеній.

«3. Согласованіе дѣйствій всѣхъ органовъ Правительства.

«4. Устраненіе репрессивныхъ мѣръ противъ дѣйствій, явно не угрожающихъ обществу и государству.

«и 5. Противодѣйствіе дѣйствіямъ, явно угрожающимъ обществу и государству, опираясь на законѣ и въ духовномъ единеніи съ благоразумнымъ большинствомъ общества.

«Само собою разумѣется, что осуществленіе поставленныхъ выше задачъ возможно лишь при широкомъ и дѣятельномъ содѣйствіи общества и при соотвѣтствующемъ спокойствіи, которое позволило бы направить силы къ плодотворной работѣ. Слѣдуетъ вѣрить въ политическій тактъ русскаго общества. Не можетъ быть, чтобы русское общество желало анархіи, угрожающей, помимо всѣхъ ужасовъ борьбы, расчлененіемъ Государства».

На приведенномъ всеподданнѣйшемъ докладѣ графа Витте, Его Императорскому Величеству благоугодно было Собственноручно начертать: «Принять къ руководству».

Милостивый Государь Сергѣй Юльевичъ!

«Записка» написана превосходно и спорить съ нею возможно развѣ только въ деталяхъ, но для этого надо входить въ такія историческія спеціальности, которыя съ своей стороны могутъ возбуждать споръ. Я смотрю на роль земства иначе, чѣмъ «Записка». Я журналистъ и смотрю на вопросъ, какъ журналистъ, съ точки зрѣнія сегодняшняго дня. Я былъ поклонникомъ земства съ момента его рожденія, хотя часто нападалъ на него. Въ идеѣ земства я поклонникъ самоуправленія, признанія личности подданныхъ Царя, которые, не состоя на государственной службѣ, а служа по выбору, занимаются общественными дѣлами на ряду съ государственными чиновниками и какъ бы составляютъ имъ конкуренцію.

Это явленіе мнѣ глубоко симпатично. Ведетъ ли земство къ конституціи? Возможно, что ведетъ. Оно вотировало въ этомъ смыслѣ. Если не къ конституціи, то къ земскому собору ведетъ несомнѣнно, и я былъ и остался поклонникомъ этого стараго учрежденія, не многолюднаго, не толпы, но строго выбранныхъ людей. Конституціонистомъ я никогда не былъ и не состою имъ въ настоящее время. Я думаю, что конституціонизмъ намъ не присталъ, что если бы онъ у насъ ввелся, то мы, русскіе, очутились бы въ такихъ объятіяхъ поляковъ, остзейцевъ и евреевъ, что вымаливали бы себѣ у нихъ милости. Я болѣе всего боюсь распаденія Россіи, приниженія русской народности и потому, между прочимъ, остаюсь противникомъ равноправности евреевъ. Безъ нихъ мы создали и русскую исторію, и русскую литературу, и русскую науку, и я ни мало не интересуюсь тѣмъ, что евреи стѣснены. Я въ этомъ отношеніи гораздо болѣе интересуюсь судьбою поляковъ, и они мнѣ гораздо симпатичнѣе во всѣхъ отношеніяхъ.

Я думаю, что земскій соборъ укрѣпилъ бы самодержавіе и сдѣлалъ бы Царя истиннымъ самодержцемъ. Разумѣется, при этомъ я считаю необходимымъ хорошую администрацію, крѣпкую своею привязанностью къ родинѣ, Царю, не говоря уже о 20-мъ числѣ, которое изображаетъ собою важную экономическую сторону. Я желалъ бы видѣть администрацію, твердо знающую границы своихъ полномочій. Ни переходить ихъ, ни не доходить до нихъ,—что не рѣдко,—не слѣдуетъ. Если бы рядомъ съ этимъ существовало земство, тоже съ законными и твердыми предѣлами полномочій, то ничего другого, кромѣ хорошаго, какъ говорится, не было бы. Я не вижу никакой опасности въ земскомъ соборѣ или въ земскомъ совѣщаніи, тѣмъ болѣе, что это совѣщаніе можно устраивать съ разумной постепенностью и непремѣнно съ твердостью.

Наконецъ, зачѣмъ намъ думать объ отдаленномъ и туманномъ будущемъ? Имѣемъ ли мы даже право думать за нашихъ дальнихъ потомковъ? Мы обязаны думать о настоящемъ, о томъ, чтобы теперь лучше жилось, чтобы теперь было какъ можно меньше неудовольствій. Всѣмъ угодить невозможно, всѣмъ не угодишь не только конституціей, но даже республикой. Русская натура необычайно широка, и гдѣ она въ состояніи остановиться, никто не предскажетъ. А потому ее надо воспитать и заставить полюбить законность и дорожить такимъ порядкомъ вещей, гдѣ была бы возможность проявлять свою дѣятельность и въ самоуправленіи.

Намъ долженъ быть всего ближе настоящій день, конечно, не съ правиломъ: après nous le déluge, но такъ, чтобы зданіе постоянно и непрерывно строилось, а не такъ, какъ въ цѣлый рядъ послѣднихъ лѣтъ, когда правительство постоянно отвлекалось отъ существенныхъ вопросовъ всякими неважными вопросами, которые должны бы составлять его дѣятельность побочную, дѣятельность особыхъ комиссій. Возиться три года со студенческими безпорядками, наступать и отступать, обѣщать и не исполнять, угождать дѣтямъ и ничего не дѣлать отцамъ, даже отнимать у нихъ данное, напримѣръ, затѣя отмѣнить городское самоуправленіе—это не политика, не система, не работа даже. Чтобъ построить домъ, я долженъ на зиму остановить работы. Но я эту зиму предвижу и знаю, когда она наступитъ. У правительства же зима появляется неожиданно, въ видѣ разныхъ вопросовъ, подобныхъ учебному. Поднимается шумъ и сутолока, и воображаютъ, что дѣлаютъ дѣло. А машина въ это время стоитъ или примѣняется къ случайнымъ обстоятельствамъ и, дѣлая для этого огромныя усилія, сама портится.

Зачѣмъ намъ думать о томъ, что будетъ когда-то? Говорятъ, что черезъ столько-то лѣтъ на земномъ шарѣ негдѣ будетъ жить людямъ. Неужели ради этого надо заблаговременно истреблять человѣчество? Почему мы должны предупреждать характеры, желанія и волю будущихъ государей? Вѣдь можетъ явиться государь, который захочетъ дать конституцію или въ его умѣ созрѣетъ эта самая самодержавная система въ такомъ видѣ, въ какомъ она намъ теперь и не представляется. Я, можетъ быть, разсуждаю неправильно, но я излагаю Вамъ свои мысли, какъ онѣ рождаются, совершенно искренно, не стѣсняясь никакими соображеніями. Намъ нуженъ порядокъ, намъ нужно возвысить престижъ твердой и нелицепріятной власти, но намъ нужна и свобода, законная свобода, съ которою я могъ бы жить на основаніи закона, а не на основаніи тѣхъ или другихъ соображеній администраціи. Вы мнѣ сами говорили, какъ мало у насъ свободы для промышленныхъ предпріятій, и въ «Запискѣ», по поводу которой я веду свою рѣчь, говорится о необходимости свободы для всякаго личнаго почина.

Самодержавіе должно эволюціонировать, какъ эволюціонируетъ все въ

мірѣ. Оно обязано примѣняться къ движенію жизни, къ новымъ потребностямъ, къ литературѣ, даже къ новымъ путямъ сообщенія, къ телеграфу, телефону и проч. И оно эволюціонируетъ. Вѣдь несомнѣнно, что самодержавіе Николая I и Александра III далеко не одного характера. Надо сохранить корень, а не вѣтки. Вѣтки можно подрѣзывать, можно дать дереву иной видѣ, но чтобы дерево росло. Въ этомъ вся важность. А можетъ ли оно расти на почвѣ, которая истощилась значительно и изборождена новыми наслоеніями? Въ самомъ дѣлѣ, въ какомъ смыслѣ повліяли реформы на самодержавіе? Всѣ онѣ, начиная съ крестьянской, невольно и по самой своей сущности предполагали эволюцію самодержавія и дѣйствительно тому способствовали. Въ сущности реформами совершался возвратъ къ старымъ формамъ государственной жизни, допетровскимъ, но при новыхъ людяхъ, при новыхъ условіяхъ культурной жизни, при новыхъ требованіяхъ и въ Европѣ совершенно новой, съ ея дорогами, телеграфами, печатью, съ ея конституціями, республиками и революціями. Освобожденіе крестьянъ лишило правительство нѣсколькихъ тысячъ полиціймейстеровъ, какъ называлъ, кажется, императоръ Николай I помѣщиковъ, и эти полиціймейстеры никѣмъ не замѣнены и не могутъ быть замѣнены. Судъ присяжныхъ значительно вышелъ изъ-подъ вліянія правительства и наказываетъ и прощаетъ по своему убѣжденію. Царское милосердіе не имѣетъ полной свободы, ибо судъ рѣшаетъ, что подсудимый заслуживаетъ царской милости и опредѣляетъ степень этой милости. Кассаціонный департаментъ Сената объясняетъ законы, и, объясняя, нерѣдко даетъ имъ толкованіе въ зависимости отъ своего убѣжденія и измѣнившихся обстоятельствъ времени. Онъ почти, можно сказать, законодательствуетъ. Сепаратные доклады министровъ не усиливаютъ власть Государя, а процѣживаютъ ее сквозь сито министерскихъ докладовъ. Совѣтъ министровъ, въ отдаленной степени напоминающій боярскую думу съ присутствіемъ царя, который зналъ дѣла въ критикѣ всего совѣщанія, существуетъ только на бумагѣ. Самодержавію приходится считаться не только со всѣмъ этимъ, но и съ результатами реформъ, съ ростомъ всѣхъ сословій, съ ихъ просвѣщеніемъ, съ ихъ критикою существующаго порядка. Согласитесь, что самодержавіе времени Николая I существовать не можетъ теперь. Оно эволюціонируетъ и нерѣдко чувствуетъ болѣзненность и даже свое безсиліе совершить то, что оно даже хотѣло бы сдѣлать добраго. Оно не можетъ даже видѣть Россію, не можетъ узнать всѣхъ ея полезныхъ и даровитыхъ людей, которые могли бы сослужить Государю и странѣ искреннюю и хорошую службу. Въ обществѣ сплошь и рядомъ слышишь, что каждый чиновникъ есть самодержецъ и что столоначальники управляютъ Россіей. Мнѣ кажется, что эта почва чиновничества стала столь зыбкою, что въ нее не вѣрятъ, т. е. не вѣрятъ въ ея творчество, безъ котораго жизнь не можетъ итти правильно. А въ себя общество вѣритъ и вѣритъ въ земство, какъ въ творческую силу,

гораздо больше, чѣмъ въ чиновничество. По моему мнѣнію, самодержавіе можетъ расти съ земствомъ, съ свободной помощью мѣстныхъ силъ.

Могутъ быть тысячи случаевъ, когда министръ, губернаторъ, даже Государь ощущаетъ потребность поручить дѣло, узнать сущность какого-нибудь явленія именно черезъ мѣстныхъ людей, и надо, чтобы эти люди были выборные, самостоятельные въ извѣстной степени, а не приглашенные на извѣстный случай для совмѣстной работы съ чиновниками. Я три года помѣщикъ, но я вижу, что земство дѣлаетъ дѣло, практическое, полезное дѣло. Die Fühlung, какъ говорятъ нѣмцы, должна существовать между центрами администраціи и мѣстными жителями помимо чиновниковъ. Она должна существовать даже для контроля надъ ними. Говорятъ, что это можетъ сдѣлать печать. Не можетъ этого сдѣлать печать даже при полной свободѣ. Печать критикуетъ, кричитъ, смѣется, побуждаетъ, но не творитъ. Но хорошо поставленное земство можетъ явиться отличнымъ помощникомъ правительству въ его творчествѣ. Конечно, жизнь есть вещь очень сложная, и не такъ легко писать, какъ дѣлать жизнь или помогать ей дѣлаться. Но я не реформаторъ, а только журналистъ.

Какъ журналистъ, я вижу множество людей, которые со мной совершенно откровенны. Ни съ министромъ, ни съ губернаторомъ они не станутъ говорить такъ, какъ говорятъ съ журналистомъ, который для нихъ свой братъ. Я въ послѣдніе годы не встрѣчаю людей довольныхъ. Всѣ недовольны и все ихъ недовольство обращено *исключительно* на правительство. Я не хочу этимъ сказать, что недовольные всегда правы. Я указываю только на фактъ, на *направленіе* общественной мысли. *Люди осмѣлѣли*—я сказалъ эту фразу на новый 1902 г. въ фельетонѣ. Эта осмѣлѣлость, если можно составить такъ слово, результатъ того, во-первыхъ, что общество выросло даже численно и потому почувствовало себя сильнѣе,—во-вторыхъ, того, что правительство топчется на мѣстѣ и думаетъ, что оно можетъ что-нибудь сдѣлать, угождая то тому сословію, то другому, давая подачки то дворянству, то купечеству, то молодежи. Рядомъ съ этой личной и общественной осмѣлѣлостью, идетъ пониженіе нравственной силы въ администраціи, которая не только ничему не научилась, но даже спуталась во многомъ. Въ общественномъ термометрѣ ртуть поднялась постепенно до 20 градусовъ, а въ термометрѣ администраціи она не находитъ себѣ мѣста, прыгая то вверхъ, то спускаясь внизъ. Образовались какъ бы двѣ температуры въ русской атмосферѣ, и это мѣшаетъ установиться правильному порядку вещей. Каждое общественное явленіе ставитъ администрацію въ неловкое положеніе—не то либеральничать, не то укрощать. Въ Москвѣ выдумали же читать лекціи рабочимъ [1]) и приказывать фабрикантамъ черезъ полицію принимать требованія рабочихъ и все съ

[1]) Профессоръ Озеровъ.

тою цѣлью, чтобъ найти въ рабочихъ союзниковъ противъ студентовъ. Такимъ образомъ, можно дойти до междоусобной войны. Вмѣсто того, чтобы создать законодательство, которое обезпечило бы рабочаго и фабриканта, сами слуги правительства ставятъ однѣ группы населенія противъ другихъ [1]). Все чиновничество вмѣстѣ съ земскими начальниками не предупредило безпорядковъ въ Полтавской губ. Очевидецъ помѣщикъ разсказываетъ, что когда въ своей деревнѣ онъ сказалъ крестьянамъ, что если они не вытолкнутъ изъ своей головы идеи, что будто вся земля принадлежитъ имъ, то пріѣдетъ губернаторъ и ихъ перепоретъ,—они отвѣчали: «Неизвѣстно еще, кто кого выпоретъ, губернаторъ насъ или мы губернатора». Въ Двинскѣ онъ видѣлъ тысячную толпу евреевъ, которые шли съ красными знаменами и кричали: «да здравствуетъ республика».—«Что это значитъ?» спросилъ онъ у хозяина гостиницы, еврея же.—«Въ Петербургѣ провозглашена республика», отвѣчаетъ онъ спокойно. Я не ручаюсь, что это справедливо, но это одинъ изъ тѣхъ сотенъ разсказовъ, которые вращаются въ публикѣ въ теченіе этого полутора мѣсяца. Надо, чтобъ само населеніе не допускало этого безобразія, чтобъ и старые и молодые люди были на стражѣ закона и прониклись его пользою и необходимостью. А какая имъ охота, если ихъ пріучили къ тому, что это не ихъ дѣло. А вѣдь даже мужикъ развивается, читаетъ, начинаетъ знать Европу хоть по наслышкѣ и всегда въ завидномъ видѣ. Этого остановить невозможно, а потому со всѣмъ этимъ необходимо считаться.

Управлять становится очень трудно. Вы это сами отлично сознаете, какъ не могутъ не сознавать и другіе министры. Ни у одного европейскаго государя, ни у одного европейскаго министра нѣтъ такой массы работы, прямо изнурительной, какъ у Русскаго Царя и у русскаго министра. Я не хочу этимъ сказать льстивое слово, а хочу указать на то, что это мало нормально, что это дѣлаетъ Царя и министровъ такими работниками, что у нихъ нѣтъ ни отдыха, ни свободы, которые необходимы для руководящей работы.

Я просматривалъ для «Русск. Календаря» статистику населенія городовъ. Въ 1800 г. въ Лондонѣ было 950 тыс., теперь 6½ милліоновъ, въ Парижѣ 650 тыс., теперь 2 милл. 900 тыс., въ Берлинѣ 170 тыс., теперь почти 2 мил., въ Петербургѣ въ 1820 году было около 300 тыс., теперь до полутора милліона, въ Москвѣ около 250 тыс. въ 1820 г., теперь за милліонъ. Какъ стало труднѣе управляться даже городамъ при такомъ населеніи, не только государствамъ. Но если Европа управляется и намъ надо управляться и изыскивать въ тому всѣ способы и заимствовать все то, что необходимо и не противорѣчитъ нашей исторіи. А земство ей нисколько не противорѣчитъ. Намъ, конечно, труднѣе, ибо въ Европѣ много давно наса-

[1]) Зубатовщина.

женнаго, окрѣпшаго, пустившаго глубокіе корни, — у насъ все ново или почти все ново, все не окрѣпло надлежащимъ образомъ. У насъ даже образованіе юношества виситъ на воздухѣ почти пятьдесятъ лѣтъ и все не знаютъ, какъ съ нимъ быть, и со всякимъ министромъ народнаго просвѣщенія начинаютъ новые или подновленные эксперименты, точно каждый министръ обязанъ имѣть свою систему и ею спасать Россію, точно образованіе есть нѣчто такое, что мы, русскіе, должны выдумывать и что Европѣ совсѣмъ неизвѣстно.

«Записка» какъ будто старается доказать (стр. 192—194), что если можно хорошо управлять посредствомъ чиновниковъ винной монополіей и казенными желѣзными дорогами, то можно управлять посредствомъ чиновниковъ и государствомъ. Я думаю, что сравненіе не отличается точностью, ибо оно приравниваетъ живой, вѣчно измѣняющійся народный организмъ къ чему то механическому. Желѣзныя дороги и останутся желѣзными дорогами. А въ народѣ растетъ сознаніе, являются новыя потребности, новые факты и явленія. Притомъ народъ въ своемъ развитіи не поднимается правильной и ровной волной, а идетъ волной крайне извилистой, пѣнящейся, выбрасывающей вверхъ такіе фонтаны, что въ нихъ удобно воспитываются жестокіе нарушители порядка, прямо революціонеры. Развѣ ихъ не довольно теперь? Развѣ они исчезли въ эти 50 лѣтъ? Они только видоизмѣнились. Балмашовъ [1]) воспользовался даже театроманіей, разыгравъ свое преступленіе, какъ актеръ, переодѣвающійся въ костюмъ своей роли.

«Записка» соглашается, что къ администраціи у насъ относятся враждебно и ничего хорошаго отъ нея не ожидаютъ, и затѣмъ оспариваетъ этотъ взглядъ, говоря, что необходимо повѣрить активъ и пассивъ и что на сторонѣ чиновничества много истинныхъ заслугъ. Это совершенно вѣрно. Но общество невозможно въ этомъ убѣдить или возможно только рядомъ многихъ лѣтъ чуднаго управленія. А развѣ можно сказать: погодите, черезъ столько-то лѣтъ все пойдетъ превосходно? Жизнь вѣдь не стоитъ и предвидѣть ея теченіе никто не въ состояніи. Авторъ «Записки» справедливо видитъ большую опасность въ уничтоженіи земства: невозможно брать назадъ то, что разъ даровано. Поэтому онъ оставляетъ земство тамъ, гдѣ оно существуетъ, и такимъ образомъ противорѣчитъ всей своей задачѣ. Какъ бы ни была мудро преобразована администрація, даже до той степени, которая позволитъ правительству предоставить земствамъ «большую свободу въ точно очерченномъ кругѣ ихъ дѣятельности», какъ говоритъ авторъ «Записки», но если земство остается, остаются и всѣ его опасныя, по мнѣнію автора, стороны. Значитъ, авторъ не поворачиваетъ исторіи, а только ее задерживаетъ, то-есть не устраняетъ стре-

[1]) Убійца Сипягина.

мленій земства къ конституціи, а вѣдь къ этому устраненію направлена вся его «Записка». Не правъ ли я, говоря, что надо заботиться прежде всего о сегодняшнемъ днѣ: завтрашній день самъ о себѣ печется, какъ сказано въ Евангеліи.

Государственное строеніе несомнѣнно должно смотрѣть впередъ, несомнѣнно должно знать, что оно строитъ и для чего, но оно не должно смотрѣть слишкомъ далеко, чтобъ не отнять энергію у работниковъ и не погнаться за двумя зайцами. Корреспондентъ «New-Iork Herald»'а говорилъ мнѣ на этихъ дняхъ: «Нѣмцамъ никогда не догнать насъ въ промышленности, потому что нашъ работникъ, получая много, имѣя отдыхъ для образованія, гораздо лучше работаетъ, чѣмъ нѣмецкій работникъ. Наши простые рабочіе годятся въ мастера на нѣмецкія фабрики». Я думаю, что для государственнаго строительства тоже необходимы такіе работники. Если самодержавіе станетъ искренно и настойчиво искать ихъ среди чиновниковъ и въ земствѣ, оно только будетъ дѣлать свою государственную работу чище и прочнѣе. Я знаю, что земскій соборъ или проще «земское совѣщаніе» критикуется учеными. Но мало ли что критикуется? Кто можетъ безошибочно сказать, что это прямой переходъ къ конституціи? А можетъ быть, что земское совѣщаніе есть барьеръ противъ конституціи. Можетъ быть, это наше родное дѣтище, незаимственное, выросшее на русской почвѣ, дающее самодержавію крѣпкій оплотъ. Тутъ главное, чтобы власть была тверда и чтобъ не было толпы, не было многочисленности, не было «улицы». Кстати или некстати, я укажу на то, что у насъ крестьянское самоуправленіе страдаетъ отъ толпы, страдаетъ тѣмъ, что всѣ домохозяева составляютъ сходъ и сходъ тѣмъ безтолковѣе, чѣмъ онъ многочисленнѣе. У нашихъ нѣмецкихъ колонистовъ потому, между прочимъ, дѣла идутъ гораздо лучше, что у нихъ существуетъ «малый сходъ»—такъ онъ называется.

Я всегда былъ очень далекъ отъ всякихъ «проектовъ реформъ» и терпѣть не могъ ихъ, когда съ ними выступали журналисты, облекая ихъ даже въ параграфы. Журналисту необходимо чувствовать жизнь и ея потребности, и мнѣ думается, что и старикомъ, а все еще ее чувствую хоть немного. Мнѣ кажется, что принципъ управленія заключается въ томъ, чтобъ поступать такъ, какъ будто весь народъ—отличный, здоровый, добрый и способный. Другими словами: все то, что готовъ я сдѣлать для хорошаго добраго и способнаго человѣка, все это я долженъ сдѣлать для всѣхъ. Кто не хочетъ или не можетъ этого принять, для тѣхъ существуютъ законы полицейскіе, гражданскіе и уголовные, и тутъ уже не должно быть никакихъ заигрываній, никакихъ исключеній, кромѣ той «милости», которая уживается «съ правдою» и передъ лицомъ закона. Вотъ весь мой проектъ реформы, намъ необходимой. Онъ уживается съ самодержавіемъ, потому что съ нимъ Россія сроднилась и потому что оно дало Россіи очень

много и по существу своему заключаетъ въ себѣ всѣ элементы добра и правды, и самодержавіе уживается съ земствомъ, если границы послѣдняго будутъ твердо опредѣлены и если администрація будетъ преобразована въ логическую и связную систему.

Очень можетъ быть, что Вы, прочтя все это, скажете, какъ Гамлетъ: «слова, слова, слова». Я не ссылаюсь на авторитеты, не цитирую ученыхъ, какъ авторъ «Записки». Я ему завидую, что онъ прочелъ такъ много и такъ послѣдовательно провелъ свою мысль. Я только высказалъ свое мнѣніе, не беря на себя непосильнаго для меня труда опровергать автора. Я вижу большую растерянность въ обществѣ спокойномъ, вижу большое шатаніе и ни отъ кого не слышу порицанія земства. Напротивъ, крестьянскіе бунты прямо приписываютъ тому, что у земства была отнята продовольственная часть. Итакъ, у меня только слова. Но они отъ искренняго сердца и отъ искренняго моего уваженія къ Вамъ, къ Вашему уму и Вашимъ заслугамъ.

Примите и проч.

А. Суворинъ.

1902 г.

ОБЪЕДИНЕННАЯ БИБЛІОТЕКА И. А. П.

ТОГО ЖЕ АВТОРА:

Конспектъ лекцій о Народномъ и Государственномъ хозяйствѣ, читанныхъ Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу въ 1900—1902 гг. 2-ое изданіе. С.-Петербургъ, 1912. Цѣна **4** руб.

Принципы желѣзнодорожныхъ тарифовъ по перевозкѣ грузовъ. 3-е дополненное изданіе. С.-Петербургъ, 1910. Цѣна **2** рубля.

По поводу націонализма. Національная Экономія и Фридрихъ Листъ. 2-ое изданіе. С.-Петербургъ, 1912. Цѣна **1** рубль.

Вынужденныя разъясненія по поводу отчета Ген.-Ад. Куропаткина о войнѣ съ Японіей. Москва, 1911. Цѣна **60** копѣекъ.

~~*Цѣна 2 руб. 50 коп.*~~

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ:

Акц. Общество «Брокгаузъ-Ефронъ», С.-Петербургъ, Прачешный пер., 6.

Типографія Акц. Общ. Брокгаузъ-Ефронъ, Прачешный пер., № 6.